

Citar como:
Pastor Albaladejo, G. (2011). *Calidad de la Democracia y Administración Electoral*. Madrid: Congreso de los Diputados

ISBN: 978-84-7943-404-5

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Calidad de la Democracia y Administración Electoral

Monografías

GEMA PASTOR ALBALADEJO

Calidad de la Democracia y Administración Electoral

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

2011

A mis padres, Ramón y Amparo

NDICE

Abreviaturas.....	21
Prólogo	23
Agradecimientos.....	27
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN. CONSIDERACIONES GENERALES.....	29
1.1. <i>Justificación y oportunidad de este libro.....</i>	<i>31</i>
1.2. <i>Aproximación al concepto de Administración Electoral.....</i>	<i>35</i>
1.2.1. La dimensión institucional.....	36
1.2.3. La dimensión procesal.....	38
1.2.3. La dimensión sistémica.....	40
1.3. <i>El objeto de estudio y los objetivos de la investigación.....</i>	<i>41</i>
1.4. <i>Las hipótesis del estudio</i>	<i>42</i>
1.5. <i>Estructura y contenidos generales del libro.....</i>	<i>44</i>
CAPÍTULO 2. DEMOCRACIA, ELECCIONES E INSTITUCIONES ELECTORALES.....	51
2.1. <i>Democracia y órganos electorales.....</i>	<i>53</i>
2.1.1. Aproximación a los conceptos de democracia y elecciones.....	54
2.1.2. La dinamicidad de la democracia representativa. Enfoques teóricos y modelos de democracia.....	57
2.1.3. Los antecedentes de la democracia representativa.....	60
2.1.4. La democracia mínima, formal o procedimental.....	70
2.1.5. La calidad de la democracia.....	77
2.2. <i>Neoinstitucionalismo y órganos electorales.....</i>	<i>94</i>
2.2.1. Origen del nuevo institucionalismo y postulados básicos.....	95
2.2.2. Los enfoques neoinstitucionalistas.....	97
2.2.3. Las aportaciones de los enfoques neoinstitucionalistas al estudio de la Administración Electoral española.....	108

CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL ESPAÑOLA.

LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL GUBERNATIVA (1810-1890).....113

3.1. *El origen de la democracia liberal representativa en España y de una incipiente*

Administración Electoral (1810-1833).....115

3.1.1. Antecedentes históricos de las primeras elecciones en España.....116

3.1.2. El origen de la Administración Electoral como modelo gubernativo diverso y complejo (1810-1812).....119

3.1.3. La Administración Electoral de las Cortes de Cádiz (1812-1814).....124

3.1.4. El fin de la democracia liberal y el inicio del primer periodo absolutista (1814-1820)...127

3.1.5. La Administración Electoral en el Trienio Liberal (1820-1823).....129

3.1.6. El fin del Trienio Liberal y el inicio del segundo periodo absolutista (1823-1833).....130

3.2. *La Administración Electoral en la Monarquía Isabelina (1833-1868).*

La consolidación del modelo electoral gubernativo.....130

3.2.1. La Administración Electoral del Estatuto Real (1834-1836).

El modelo electoral de las elecciones a procuradores a Cortes de 1834.....133

3.2.2. La Administración Electoral de las primeras elecciones por sufragio directo en España (1836).....136

3.2.3. El retorno de la Administración Electoral de 1812 en las elecciones de 2 de octubre de 1836.....140

3.2.4. La Administración Electoral de 1837. El continuismo del modelo electoral de 1836...140

3.2.5. La Administración Electoral de 1846 como modelo gubernativo local.....145

3.2.6. La Administración Electoral en el Bienio Progresista (1854-1856).....152

3.2.7. La Administración Electoral de 1865. Los primeros intentos de despolitización en los órganos electorales (1865-1868).....153

3.3. *La Administración Electoral en el Sexenio Revolucionario (1868-1874).....156*

3.3.1. La Administración Electoral en el gobierno provisional de Serrano.....157

3.3.2. La Administración Electoral en la Monarquía democrática y parlamentaria (1870-1873).....162

3.3.3. La Administración Electoral en la Primera República.....166

3.4. *La Administración Electoral en la Restauración de la Monarquía (1874-1890).....167*

3.4.1. La Administración Electoral de 1870 en las primeras elecciones de la Restauración (1875-1877).....168

3.4.2. La Administración Electoral de 1877. La transitoriedad y no aplicación del modelo electoral.....169

3.4.3. La Administración Electoral de 1878 como modelo gubernativo y altamente politizado (1878-1890).....169

CAPÍTULO 4. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL ESPAÑOLA. LA TRANSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL GUBERNATIVA A LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL INDEPENDIENTE (1890-1985).....	177
4.1. <i>El proceso de modernización de la Administración Electoral española.</i>	
<i>Fases o etapas (1890-1985).....</i>	<i>179</i>
4.2. <i>La modernización de la estructura formal de la Administración Electoral (1890-1907).</i>	
<i>El origen de las Juntas Electorales especializadas.....</i>	<i>181</i>
4.2.1. Las propuestas parlamentarias de reforma del modelo gubernativo electoral (1884-1890).....	182
4.2.2. La Administración Electoral como un modelo organizativo mixto.	
La coexistencia de los órganos electorales tradicionales junto con los nuevos órganos especializados (1890-1907).....	183
4.3. <i>La modernización de la dimensión interna de los órganos electorales.</i>	
<i>El origen del modelo institucional independiente (1907-1975).....</i>	<i>192</i>
4.3.1. Las propuestas parlamentarias de reforma en el modelo de personal de la Administración Electoral (1896-1907).....	192
4.3.2. El origen de la Administración Electoral independiente y especializada (1907-1923).....	193
4.3.3. Los frenos de las garantías electorales en España.....	203
4.3.4. El paréntesis electoral de la Dictadura de Primo de Rivera, la desaparición del caciquismo y los factores desencadenantes de la Segunda República (1923-1931).....	206
4.3.5. La Administración Electoral en la Segunda República (1931-1936).....	207
4.3.6. La Administración Electoral durante el Franquismo (1938-1975).....	210
4.4. <i>La institucionalización de la Administración Electoral independiente y especializada en la transición y consolidación de la democracia en España (1975-1985).....</i>	<i>214</i>
4.4.1. Pilares institucionales básicos en la transición y consolidación de la democracia en España.....	216
4.4.2. La institucionalización de la Administración Electoral independiente y especializada.....	219
 CAPÍTULO 5. EL MODELO INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL ESPAÑOLA (1985-2008).....	229
5.1. <i>El modelo institucional de la Administración Electoral española.....</i>	<i>231</i>
5.1.1. El modelo institucional amplio.....	232
5.1.2. El modelo institucional mínimo.....	233
5.1.3. El modelo institucional actual.....	233
5.2. <i>La dimensión estática de la Administración Electoral española.</i>	
<i>Los órganos electorales como órganos administrativos.....</i>	<i>236</i>

5.2.1. Titularidad del órgano electoral.....	237
5.2.2. Situación del órgano en la estructura electoral.....	238
5.2.3. Ámbito territorial de actuación.....	238
5.2.4. Tipo de actividad.....	239
5.2.5. Temporalidad o permanencia de los órganos electorales.....	240
5.3. <i>La dimensión dinámica de la Administración Electoral española.</i>	
<i>Principios de organización y funcionamiento.....</i>	242
5.3.1. La jerarquía.....	244
5.3.2. La coordinación.....	247
5.3.3. La eficacia.....	249
5.3.4. El principio de legalidad.....	251
5.3.5. El principio de transparencia.....	252
5.3.6. La objetividad o independencia.....	256
5.3.7. El principio de igualdad.....	268
5.3.8. El servicio al cuerpo electoral.....	270
CAPÍTULO 6. LAS JUNTAS Y MESAS ELECTORALES Y SUS ÓRGANOS DE APOYO Y COLABORACIÓN.....	273
6.1. <i>Las Juntas Electorales.....</i>	274
6.1.1. Aspectos generales.....	275
6.1.2. Estructura organizativa.....	276
6.1.3. Actividad funcional.....	281
6.2. <i>Las Mesas Electorales.....</i>	299
6.2.1. Aspectos generales.....	300
6.2.2. Estructura organizativa.....	300
6.2.3. Actividad funcional.....	305
6.3. <i>Los órganos de apoyo y colaboración de la Administración Electoral.....</i>	308
6.3.1. Los órganos de apoyo y colaboración de la administración gubernativa.....	310
6.3.2. Los órganos de apoyo y colaboración de las fuerzas políticas.....	316
CAPÍTULO 7. EL PERSONAL DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL.....	323
7.1. <i>Los modelos de personal en la Junta Electoral Central.....</i>	325
7.1.1. El modelo amplio de personal.....	326
7.2.2. El modelo mínimo de personal.....	328
7.2.3. Otros modelos alternativos de personal.....	328
7.2. <i>El personal rector.....</i>	330
7.2.1. La imparcialidad y la objetividad del personal rector.....	332
7.2.2. Las decisiones del personal rector. Tipologías.....	334
7.3. <i>El personal administrativo.....</i>	346

7.3.1. La administración parlamentaria y el personal administrativo del órgano supremo electoral.....	347
7.3.2. La Secretaría de la Junta Electoral Central.....	349
7.3.3. El Secretario de la Junta Electoral Central.....	352
7.3.4. El personal administrativo permanente.....	355
7.3.5. El personal administrativo de apoyo en periodos electorales.....	365
7.4. <i>El personal gubernativo</i>	368
 CAPÍTULO 8. EL PERSONAL RECTOR DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL (1985-2008).....	373
8.1. <i>El personal rector de la Junta Electoral Central. El modelo mixto de personal</i>	375
8.1.1. Los modelos de personal de los órganos electorales.....	376
8.1.2. Origen y evolución del modelo mixto de personal de la Junta Electoral Central.....	377
8.2. <i>El personal rector judicial</i>	381
8.2.1. El perfil del personal rector judicial.....	384
8.2.2. El modelo de designación	390
8.2.3. La duración en el mandato y la reelección en el cargo.....	393
8.2.4. El Presidente y el Vicepresidente.....	394
8.3. <i>El personal rector académico</i>	398
8.3.1 El perfil del personal rector académico.....	400
8.3.2. La intervención parlamentaria en la designación del personal rector académico.....	404
8.3.3. La duración en el mandato y la reelección en el cargo.....	437
8.4. <i>La inamovilidad y la independencia del personal rector de la Junta Electoral Central</i>	439
 CAPÍTULO 9. CONCLUSIONES.....	447
 BIBLIOGRAFÍA.....	465

INDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS

TABLAS

1.1. Dimensiones del término Administración Electoral.....	35
1.2. Modelos institucionales de Administración Electoral.....	36
1.3. Diagnóstico del modelo institucional de Administración Electoral en 197 países de diferentes regiones del mundo.....	37
2.1. La democracia liberal-representativa y sus principales modelos teóricos.....	59
2.2. La democracia procedimental y la democracia sustantiva.....	60
2.3. Modelo de democracia como protección.....	65
2.4. Modelo de democracia como desarrollo.....	68
2.5. Análisis comparativo democracia competitiva-democracia pluralista.....	73
2.6. Requisitos procedimentales mínimos de la democracia.....	76
2.7. Principales dimensiones para medir la calidad de la democracia.....	83
2.8. El papel de los órganos electorales en la calidad de la democracia.....	90
2.9. Los enfoques neoinstitucionalistas. Características definitorias.....	99
2.10. Enfoques neoinstitucionalistas y análisis de la Administración Electoral española.....	108
3.1. Órganos electorales por tipo de elección en las elecciones de diputados a Cortes (1810).....	120
3.2. La Administración Electoral en las elecciones de diputados a Cortes por provincias (1810).....	121
3.3. La Administración Electoral de las Cortes de Cádiz (1812).....	125
3.4. Órganos electorales por tipo de elección en las elecciones de procuradores a Cortes (1834)...	134
3.5. La Administración Electoral en las elecciones de procuradores a Cortes del Reino (1834).....	135
3.6. El modelo de Administración Electoral en las elecciones de 13 de julio de 1836.....	138
3.7. Órganos electorales en el modelo general y en el modelo especial de las elecciones de diputados a Cortes (1837-1846).....	141
3.8. El modelo de Administración Electoral de 18 de marzo de 1846.....	147

3.9. Iniciativas parlamentarias de reforma del procedimiento electoral del 18 de marzo de 1846.....	151
3.10. El modelo de Administración Electoral de 18 de julio de 1865.....	155
3.11. Las Mesas Electorales. Composición y funciones (1868-1870).....	159
3.12. El personal de las Juntas de Escrutinio General en los diferentes procesos electorales (1868-1870).....	160
3.13. Las Mesas Electorales. Composición y funciones (1870-1878).....	163
3.14. El personal de las Juntas Electorales de Escrutinio en los diferentes procesos electorales. Análisis comparativo (1868 y 1870).....	164
3.15. La Comisión Inspectora del Censo Electoral. Composición y funciones (1878-1890).....	171
3.16. Las Mesas Electorales. Composición y funciones (1878-1890).....	172
3.17. Las Juntas de Escrutinio. Composición y funciones (1878-1890).....	173
3.18. El personal de la Administración Electoral en la Restauración (1878-1890).....	174
 4.1. Fases en el proceso de modernización de la Administración Electoral española (1890-1985).....	179
4.2. La estructura formal de la Administración Electoral (1890-1907).....	184
4.3. La Junta Central del Censo Electoral. Composición y funciones (1890-1907).....	185
4.4. Las Juntas Provinciales del Censo Electoral. Composición y funciones (1890-1907).....	187
4.5. Las Juntas Municipales del Censo Electoral. Composición y funciones (1890-1907).....	188
4.6. Las Mesas Electorales. Composición y funciones (1890-1907).....	189
4.7. Las Juntas Electorales de Escrutinio General. Composición y funciones (1890-1907).....	190
4.8. El personal de las Juntas del Censo Electoral (1907-1923).....	196
4.9. Actividad funcional de las Juntas del Censo Electoral (1907-1923).....	199
4.10. Consultas de las Juntas Municipales a la Junta Central (1907).....	200
4.11. El personal de las Juntas Electorales (1977-1985).....	221
4.12. Actividad funcional de las Juntas Electorales (1977-1985).....	225
 5.1. Procesos electorales en los que interviene la Administración Electoral española.....	230
5.2. El modelo institucional actual de la Administración Electoral española. Enfoques teóricos.....	232
5.3. La Administración Electoral en España. Finalidad y estructura formal.....	234
5.4. Clasificación de los órganos de la Administración Electoral española.....	237
5.5. Principios de organización y funcionamiento de la Administración Electoral española.....	244
5.6. Indicadores para analizar el grado de independencia de los órganos electorales.....	258
5.7. Indicadores para analizar el grado de independencia del personal de los órganos electorales.....	258
5.8. El perfil del personal de las Juntas Electorales.....	259
5.9. El sistema de designación del personal de las Juntas Electorales.....	262
 6.1. Las Juntas Electorales en cifras.....	276

6.2. El personal rector de las Juntas Electorales.....	277
6.3. El personal administrativo de las Juntas Electorales.....	281
6.4. Tipos de actividades en las Juntas Electorales.....	282
6.5. Funciones internas de las Juntas Electorales.....	283
6.6. Actividades externas de las Juntas Electorales.....	285
6.7. Las Juntas Electorales por tipo de elecciones en el proceso de designación y nombramiento de los representantes y administradores de las fuerzas políticas.....	286
6.8. Juntas Electorales competentes en la presentación, publicación y proclamación de candidaturas	287
6.9. Las Juntas Electorales y el control de la campaña electoral.....	288
6.10. Secciones y Mesas Electorales.....	300
6.11. El personal de las Mesas Electorales.....	302
6.12. Las Mesas Electorales y el control de la votación. Fases y actividades.....	305
6.13. Las Mesas Electorales y el proceso de escrutinio. Fases y actividades.....	307
6.14. Las Mesas Electorales y la documentación electoral.....	308
6.15. Tipos de órganos de apoyo y colaboración.....	310
6.16. Actividades electorales conjuntas entre las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y otros actores del proceso electoral.....	313
7.1. Modelos de personal de la Junta Electoral Central.....	325
7.2. Tipologías de personal en la Junta Electoral Central. Notas organizativas y funcionales.....	326
7.3. Las decisiones del personal rector de la Junta Electoral Central. Tipologías.....	335
7.4. Las decisiones externas del personal rector de la Junta Electoral Central.....	336
7.5. Las decisiones interorganizativas del personal rector de la Junta Electoral Central.....	343
7.6. Normas de organización de los puestos de trabajo adscritos a la Secretaría de la Junta Electoral Central.....	351
7.7. El personal administrativo. Tipologías.....	352
7.8. Fases en el proceso de consolidación del personal administrativo permanente.....	355
7.9. El personal administrativo de apoyo en periodos electorales (1991-2004).....	367
7.10. Las dinámicas internas entre el personal gubernativo y el personal rector.....	369
8.1. Modelos de personal en los órganos electorales.....	376
8.2. Tipos de órganos electorales en base al grado de politización o representación de los partidos políticos en su estructura interna.....	377
8.3. El personal rector de la Junta Electoral Central. Tipologías y composición.....	378
8.4. La modernización de la estructura interna de la Junta Electoral Central (1907-2008).....	379
8.5. Garantías de independencia del personal del poder judicial en España.....	386
8.6. El procedimiento de designación del personal rector judicial.....	390
8.7. Ventajas e inconvenientes del modelo de designación parlamentaria.....	405
8.8. Análisis comparativo entre los modelos de designación del personal rector judicial	

y académico.....	410
8.9. Etapas en el modelo de designación del personal rector académico de la Junta Electoral Central (1985-2008).....	411
8.10. Tipos de modelos de designación del personal rector académico de la Junta Electoral Central (1985-2000).....	412
8.11. El procedimiento ordinario de designación del personal rector académico. Aspectos generales.....	413
8.12. Modelos de participación de los actores parlamentarios en la selección del personal rector académico de la Junta Electoral Central.....	414
8.13. Fases en el modelo ordinario o general de designación parlamentaria del personal rector académico de la Junta Electoral Central (1985-2000).....	423
8.14. Actores y fases en el modelo supletorio o excepcional de designación parlamentaria del personal rector académico de la Junta Electoral Central (1985-2000).....	423
8.15. El proceso de designación del personal rector académico de la Junta Electoral Central (2000-2008). Fases, actores y actividades.....	430
8.16. Áreas temáticas de las preguntas e intervenciones llevadas a cabo en la Comisión Consultiva de Nombramientos (2000-2008).....	433
8.17. Causas generales de alteración de la inamovilidad en el personal rector de la Junta Electoral Central.....	440

GRÁFICOS

7.1. El personal administrativo permanente de la Junta Electoral Central (1985-1991).....	356
8.1. Origen y evolución del modelo de personal rector de la Junta Electoral Central (1907-2008)....	380
8.2. Evolución del personal rector judicial de la Junta Electoral Central (1907-2008) (% sobre el total).....	383
8.3. La duración y/o renovación en el cargo de los vocales judiciales de la Junta Electoral Central (1986-2008).....	394
8.4. Análisis comparativo de la representación de los tipos de personal rector en la Junta Electoral Central (1985-2008) (% sobre el total).....	399
8.5. El perfil profesional del personal rector académico (1994-2008).....	402
8.6. El perfil de los catedráticos de derecho de la Junta Electoral Central (1986-2008).....	403
8.7. El modelo supletorio de designación parlamentaria (1986-2000).....	427
8.8. La duración y/o renovación en el cargo de los vocales académicos de la Junta Electoral Central (1985-2008).....	440
8.9. Las alteraciones de la inamovilidad. Las sustituciones en el personal rector de la Junta Electoral Central (1985-2008).....	443

FIGURAS

2.1. Etapas o fases de los regímenes políticos democráticos hacia la calidad de la democracia.....	79
2.2. La rendición de cuentas: variables básicas.....	85
7.1. Organigrama de la Secretaría de la Junta Electoral Central (1991-1995).....	357
7.2. Organigrama de la Secretaría de la Junta Electoral Central (1995-2007).....	361
7.2. Organigrama de la Secretaría Técnica de la Junta Electoral Central (2007).....	364

ABREVIATURAS

AE: Administración Electoral
AA: Auxiliar Administrativo
BOE: Boletín Oficial del Estado
BOCG: Boletín Oficial de las Cortes Generales
CE: Constitución Española de 1978
CGPJ: Consejo General del Poder Judicial
DSCD: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
DSCG: Diario de Sesiones de las Cortes Generales
IDEA: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
JEC: Junta Electoral Central
JECA: Juntas Electorales de Comunidad Autónoma
JEP: Juntas Electorales Provinciales
JEZ: Juntas Electorales de Zona
JC: Junta Central del Censo Electoral
JP: Juntas Provinciales del Censo Electoral
JM: Juntas Municipales del Censo Electoral
IDEA: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IFE: Instituto Federal Electoral
IFES: Fundación Internacional de Sistemas Electorales
IIDH: Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INAP: Instituto Nacional de Administración Pública
LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General
ME: Mesas Electorales
NIH: Nuevo Institucionalismo Histórico
NIN: Nuevo Institucionalismo Normativo
NIR: Nuevo Institucionalismo de Elección Racional
NIS: Nuevo Institucionalismo Sociológico
NTIC: Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación
OCE: Oficina del Censo Electoral
ONU: Organización de Naciones Unidas
OSCE: Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RD: Real Decreto
STC: Sentencia Tribunal Constitucional
TA: Técnico Administrativo
UIP: Unión Interparlamentaria de Naciones Unidas

PRÓLOGO

Como en otros muchos asuntos, ocuparse del aspecto administrativo de las grandes cuestiones políticas no parece atractivo, ni se percibe rápidamente su impacto en el resultado de la configuración política o institucional de que se trate. Decir entonces que la Administración Electoral tiene una incidencia directa en la calidad de la democracia, en su solidez y su credibilidad parece al mismo tiempo una obviedad y un exceso. Una obviedad porque todos sabemos que sin elecciones competitivas y libres no hay democracia posible. Un exceso porque se minimiza el papel de aquellos que se encargan de facilitar su realización de manera profesional y silenciosa, mientras el foco de atención se desplaza a la vigilancia que ejercen los candidatos y sus partidos sobre las condiciones de la competición. Y esto es así porque damos por supuesto que en los procesos electorales alguien se ocupará de los aspectos mediales y que la burocracia, la que sea -propia o ajena-, cumplirá con su función de proporcionar la infraestructura necesaria.

Estudiamos hasta la saciedad cada comparecencia en los medios de los principales candidatos, los partidos gastan ingentes cantidades de recursos en hacerlos creíbles, se extreman las precauciones para asegurar que los demás no tengan mejores oportunidades para exponer sus ideas y sus programas. Llegado el momento de la verdad, cuando los ciudadanos depositan su voto, ahí está la Administración Electoral para traducir estos esfuerzos en un resultado aceptado por todos. Y ¿qué si no es así?

Hace ya algunos años me encontraba en la ciudad de México desarrollando las labores propias de mi profesión cuando tuve ocasión de asistir, como simple espectadora, al recuento de un proceso electoral para elegir a las máximas autoridades representativas. Según avanzaba el recuento y aumentaba la emoción la línea de internet que facilitaba los resultados se cayó y se interrumpieron por algunos minutos los avances de los resultados. Fueron sólo algunos minutos, pero no era la primera vez que sucedía. Pues bien, nadie pudo convencer a los escépticos ciudadanos de que allí no había pasado nada, fuera de un fallo técnico. El IFE, el flamante Instituto Federal Electoral que con tanto cuidado se había puesto en pie, quedó tocado. Y sé de los esfuerzos de esa nación por hacer del IFE una institución digna y homologable, que reforzara la credibilidad de su democracia a nivel nacional e internacional, por una tesis doctoral que a la sazón estaba dirigiendo sobre este particular.

Nosotros también sabemos de estas cosas. No amanecemos con una democracia consolidada sino que, como todo el mundo conoce, la alternancia entre partidos fue, durante un tiempo, más un acuerdo entre élites oligárquicas y caciquiles que la expresión de la

voluntad de los ciudadanos. Ya estamos en otro lugar, felizmente. Pero hasta aquí nos ha traído un proceso, irregular ciertamente, de institucionalización de una Administración Electoral independiente y neutral. De todo esto nos habla la excelente y cuidadosa investigación llevada a cabo por Gema Pastor.

También esta investigación tiene sus antecedentes, sus idas y venidas, como siempre que se abre un campo o que se innova. El interés por la Administración Electoral nació del propósito de investigar las llamadas Administraciones Mediales, es decir, la administración que soporta y da cobertura al funcionamiento de los Órganos Constitucionales. Inicialmente se trataba de verificar si estas administraciones compartían los rasgos de la Administración pública propiamente dicha, la que bajo la dirección del Gobierno persigue el interés común y presta servicios a la población. Una primera aproximación al tema puso de relieve que el interés de las Administraciones Mediales no iba tanto por ahí –donde no se hallaron más diferencias que algunas especialidades en la nomenclatura de los cuerpos- cuanto en su vinculación a las trascendentales funciones que llevan a cabo los Órganos mencionados. Es a partir de la función que la institución desarrolla en relación con el sistema político que cobra sentido una ordenación determinada de sus máximas autoridades, evolucionan los sistemas de nombramiento y las características de su estatuto, y se construye una administración burocrática al abrigo de presiones o injerencias externas. Se efectúa así el tránsito desde una Administración Electoral gubernativa, que todavía hoy subsiste en muchos países del ámbito latinoamericano, a la Administración Electoral independiente.

Este recorrido requiere un marco teórico explicativo que nos ayude a entender los fríos datos y que permita explicar porque se procede en un momento de cierta manera y no de otra. Pues bien, la formación de la Administración Electoral española adquiere todo su sentido al vincularlo a las teorías institucionalistas, que permiten formular hipótesis sobre la consolidación de las instituciones, y las teorías de la democracia que ayudan a explicar el papel de la Administración Electoral en el sistema político. En cuanto al institucionalismo hay que destacar su aportación a la investigación, especialmente porque señala el camino para desvelar qué capacidades institucionales se han ido construyendo para garantizar la organización eficaz y neutral de los comicios. Las teorías de la democracia constituyen el marco teórico imprescindible para entender el significado de las instituciones centrales de la gobernanza electoral. Porque, como la autora pone de manifiesto, una Administración Electoral independiente y neutral políticamente tiene una incidencia directa en la credibilidad y la calidad de la democracia.

El trabajo de investigación de la profesora Gema Pastor ha sido realizado con inteligencia, constancia y una enorme generosidad que no puedo por menos que destacar. A lo largo de la investigación y en la medida que se fueron descartando hipótesis menos

relevantes y formulando otras de mayor capacidad explicativa e interés científico se ha recogido una cantidad ingente de material. Sólo una parte del mismo ha resultado útil y significativo. Contra lo que suele ser habitual en los doctorandos, que no quieren dejar fuera de los resultados finales nada que hayan podido obtener, y es comprensible, la resistencia a no incluir determinados datos ha sido realmente baja y se ha realizado con muy buen talante. Aunque suelo justificar todas mis recomendaciones de investigación, dejando luego libertad al doctorando o doctoranda para asumirlas, en este caso la voluntad de hacer las cosas de la mejor manera posible mostrada por la profesora ha facilitado enormemente las cosas. El resultado es, a mi juicio, un trabajo de excelente factura, serio, riguroso y relevante sobre un aspecto esencial de nuestra democracia y del funcionamiento de una de sus instituciones clave.

En estos tiempos de dificultades, incertidumbres y dudas intensas es estimulante, y ayuda a recatar lo mejor de nuestra maltratada Universidad, encontrar personas comprometidas con el buen hacer y donde la obra final cumpla y aún supere las expectativas. Al inicio de la investigación a la directora le toca oficiar de depositaria del saber y un poco también de aguafiestas. Lo que produce una sensación agridulce para ambas partes. Pero a medida que el trabajo progresa el escenario cambia. La investigadora empieza a tomar y a justificar coherentemente sus opciones y finalmente elabora un discurso propio, encaja las distintas piezas y es quien verdaderamente maneja las claves principales del tema. Así debe ser y este es el caso.

Nos hayamos, en resumen, ante una obra bien documentada, sólidamente construida, apoyada en un marco teórico rico y elaborado y que alcanza su meta de explicarnos de manera fluida y consistente cómo se ha ido construyendo la Administración Electoral en España, qué implican las diferentes configuraciones que ha ido tomando y qué relación guarda con el sistema político y el funcionamiento de la democracia en nuestro país.

Al estimular al potencial lector a que aborde este interesante trabajo sin más demora quisiera subrayar que el tránsito por sus páginas está facilitado por la claridad expositiva y por la ordenación y presentación del texto.

Madrid, noviembre de 2010

BLANCA OLÍAS DE LIMA GETE
Catedrática de Ciencia Política y de la Administración

AGRADECIMIENTOS

El sumergirse en una investigación que abarca varios años consecutivos de nuestra vida es un proceso complejo, casi siempre acompañado de múltiples y constantes idas y venidas, y en el que necesariamente se debe contar con una serie de apoyos fundamentales que nos ayuden a no perder el rumbo en la consecución de nuestros objetivos. Este ha sido el caso de esta obra, en cuyo impulso, desarrollo y concreción han colaborado diferentes personas e instituciones que han contribuido, en mayor o menor medida, a lograr su resultado final. Sin ellas este trabajo no hubiera sido posible. Por un lado, es pertinente destacar a aquellos que nos han servido de elementos conductores en nuestra búsqueda, reflexión, sistematización, construcción y reconstrucción del conocimiento, haciéndonos nuestra labor más grata, sencilla y accesible. Por otra parte, no hay que olvidar a los que nos han acompañado de manera silenciosa en este viaje, aportándonos el sustento emocional preciso para no desistir y no perder el norte tras enfrentarnos a esa soledad inmensa que atrapa al investigador cuando tiene que plasmar los resultados de su estudio en un papel.

Dentro de los apoyos institucionales, merece una mención distinguida el Congreso de los Diputados, entre otros motivos por concederme una beca de investigación en el año 2002 que fue el factor detonante de este libro; por abrirme las puertas a la consulta de sus prolijos y valiosos fondos documentales y bibliográficos, utilizados, en gran parte, para dar cuerpo a este trabajo; y por otorgarme la posibilidad de aproximarme, a través de mi estancia como becaria, al órgano supremo de la Administración Electoral española.

Por ello, en segundo lugar, deseo dar las gracias a la Secretaría de la Junta Electoral Central. En especial, a María Jesús Urivelarrea Errazquin por su cordial acogida durante aquellos intensos periodos de tiempo en la sede del órgano electoral, por su paciencia a la hora responder mis múltiples interrogantes y por su confianza al depositar en mí sus recuerdos e inquietudes sobre el pasado, el presente y el futuro de la institución electoral. Su gran espíritu de servicio y su buen hacer en la gestión administrativa contribuyeron a acrecentar mi interés por el objeto de estudio y a comprender y valorar, particularmente, la importancia de las dinámicas internas para el funcionamiento eficaz del órgano supremo electoral.

En tercer lugar, no puedo más que reconocer a mis colegas del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid sus continuas palabras de aliento, ya que han sido un gran estímulo para avanzar de manera persistente en el alcance de mis metas investigadoras y culminar esta obra.

Principalmente, mi eterno agradecimiento a Blanca Olías de Lima Gete, mi maestra y guía en el mundo académico, por su dedicación a este proyecto común que hoy se convierte en una realidad, por sus comentarios siempre acertados que me invitaron a reflexionar más allá de lo evidente, por su generosidad al compartir su saber conmigo, por despertar mi vocación investigadora, pero sobre todo por trasmitirme su pasión hacia el mundo universitario y por inculcarme una serie de valores fundamentales para el buen desarrollo de la profesión docente e investigadora, entre otros, el esfuerzo, la perseverancia, la honestidad y la ética y el rigor en el trabajo científico. Sus enseñanzas y su apoyo constante durante estos años me han servido, sin lugar a dudas, para crecer tanto en mi trayectoria profesional como personal.

Por último, expresar mi gratitud a los pilares fundamentales de mi vida, mi familia y mis amigos, por su comprensión y por su compañía incondicional en este largo proceso investigador. A mis padres, Ramón y Amparo, a quienes dedico este libro, por responder positivamente a mis impulsos intelectuales y, en este sentido, haberme brindado la oportunidad de venir a cursar mis estudios universitarios a Madrid. A mis amigas, por permitirme desconectar, en algunas ocasiones, de mis pensamientos enfrascados en las problemáticas académicas, retornándome, así, al hilo de la realidad. En especial, a Cris por su respeto y por su paciencia infinita al acompañarme discretamente durante la realización de este arduo trabajo.

Madrid, diciembre de 2010

GEMA PASTOR ALBALADEJO

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN. CONSIDERACIONES GENERALES

A primeros de agosto del año 2006 Eric Bjornlund¹, consultor internacional especializado en temas de gobernabilidad democrática y desarrollo electoral, exponía en un debate virtual, *Democracy Dialogues*², cuya temática versaba sobre “Election Commissions and Election Monitoring”, lo siguiente:

“La administración electoral eficaz, rigurosa y guiada por una serie principios puede ayudar a abordar el desafío permanente de la consolidación de una democracia verdadera en todo el mundo”.

“La vigilancia de las elecciones contribuye a la calidad e integridad de las elecciones, ya que impide o expone el fraude y promueve la confianza pública”.

“Pero permanece la necesidad constante de mejorar el profesionalismo de la observación electoral y de asegurar que, en lugar de servir intereses limitados, mantenga su compromiso con los valores universales de la democracia”³.

(Bjornlund, 2006)

Estas palabras evidencian varias de las cuestiones que han protagonizado, durante estos últimos años y de manera acusada, el contenido discursivo de todos los debates académicos y foros profesionales, tanto nacionales como internacionales, en los que se ha abordado, con cierta profundidad teórica, la articulación práctica de la democracia liberal representativa. Por un lado, se destaca la existencia de una interrelación estrecha, continua y constante entre la democracia representativa, su método electivo -las elecciones- y las instituciones previstas para administrar y supervisar sus procesos electorales⁴. De este

¹ Eric Bjornlund es cofundador, presidente y consejero técnico en temas de elecciones y procesos políticos de *Democracy International*, una compañía que proporciona ayuda técnica para programas de gobernabilidad democrática en todo el mundo. Asimismo, Bjornlund es autor del libro *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy* (Más allá de libres y justas. La observación de elecciones y el fomento de la democracia), publicado en el año 2004.

² *Democracy Dialogues* es una conversación mundial que trata temas de gobernabilidad democrática por medio de foros públicos interactivos, lecturas, videos, fotografías y documentos históricos, presentando un tema nuevo cada dos meses.

³ *“Effective, rigorous and principled election administration and monitoring can help address the continuing challenge of building genuine democracy around the world”.*

“Election monitoring contributes to the quality and integrity of elections by deterring or exposing fraud and building public confidence”.

“But there remains a continuing need to improve the professionalism of election monitoring and to ensure that election monitoring, rather than serving narrower interests, maintains its commitment to the universal values of democracy”.

⁴ El capítulo 2 de la investigación aborda, en profundidad, la relación existente entre estos términos.

trinomio, los órganos electorales se consideran factores estratégicos en vistas de poder alcanzar no solo la consolidación democrática y la calidad de los comicios (evitar manipulaciones y fraudes en los resultados electorales), sino también el perfeccionamiento permanente de este régimen político en todo el mundo. Por ello, y en segundo lugar, se estima prioritario que los órganos electorales cuenten con un modelo institucional “eficaz y riguroso”, articulado en una serie de principios que permitan garantizar su independencia y neutralidad política, tanto de la esfera política como gubernativa, y suficientemente comprometido con el desarrollo de los valores universales de la democracia. Sólo de esta manera, las elecciones se desarrollarán en un clima de transparencia, imparcialidad, objetividad e igualdad, en el que se respete, ante todo, el buen cumplimiento de las reglas del juego previstas en el procedimiento electoral vigente, ya que “sin un control real y serio sobre los actos electorales, es inconcebible, en los hechos, la existencia de democracia” (Gros Espiell, 1990:11).

A lo largo de estas páginas, se aborda este trascendental tema de interés, aunque focalizado en el caso español; es decir, se estudia y analiza la Administración Electoral (AE) en España desde sus orígenes y, en especial, el órgano supremo que dirige y controla los procesos electorales en este país, la Junta Electoral Central (JEC). De este modo, se podrá constatar cómo surge y se va articulando, desde una perspectiva temporal, el modelo institucional de la estructura administrativa al servicio de la gestión y el control de las elecciones en España y corroborar si la AE vigente goza de los mecanismos institucionales necesarios para asegurar su independencia y neutralidad política, tanto en su toma de decisiones como en desarrollo de sus actuaciones, favoreciendo, así, la legitimación no solo de su actividad institucional, sino también de los resultados electorales y de la calidad de la democracia liberal representativa en este país.

El objeto de este primer capítulo es proporcionar una perspectiva general de este trabajo científico, su propuesta conceptual y analítica, a través de cinco secciones. Para comenzar, se presenta la justificación académica y una consideración de la oportunidad de este estudio. La segunda sección realiza una breve aproximación al término AE, en la que se destacan sus diferentes dimensiones conceptuales (institucional, procesal y sistémica). En tercer lugar, se refleja el objeto general y los subobjetivos específicos de la investigación. A continuación, se concretan las hipótesis que dan pie a este trabajo. Finalmente, se ofrece una visión panorámica sobre el conjunto de los capítulos que componen este estudio, de manera que se pueda disponer desde el inicio de una perspectiva global sobre los aspectos elementales que se abordan en el mismo.

1. 1. Justificación y oportunidad de este libro

Las autoridades electorales han existido desde los orígenes de la democracia liberal-representativa, a finales del siglo XIX⁵. A pesar del carácter longevo de las instituciones electorales y de su destacable relevancia para el buen funcionamiento de las elecciones, en particular, y de la democracia⁶, en general, los estudios sobre la AE desde la perspectiva de la ciencia política y de la administración han sido relativamente escasos y recientes. El análisis académico de los órganos electorales ha sido “sistemáticamente obviado”, por el hecho de que se presuponía que las democracias más institucionalizadas ya gozaban de una suficiente eficiencia burocrática y de una supervisión efectiva de sus procesos electorales (Pastor, 1999: 80). Si embargo, más allá del grado de consolidación de una democracia, en los últimos tiempos se ha evidenciado que el pasar por alto la dimensión administrativa de las elecciones puede provocar errores graves, tanto en la valoración de una reforma electoral como en la apreciación de un sistema electoral (Picado, 2009:99).

Después de la generación de las democracias de la “tercera ola” (Huntington, 1994) y de los procesos de mantenimiento de paz del periodo de la post Guerra Fría y, en concreto, a partir de los años noventa del siglo pasado se originaron una serie de estudios que ponían el acento en el impacto de los órganos electorales como instituciones centrales de la gobernanza electoral (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009). Sobre todo, porque se partía del convencimiento de que las autoridades electorales desempeñaban un papel esencial y destacable en los procesos de consolidación de los regímenes políticos democráticos-representativos y en la calidad de las elecciones. A pesar de ello, incluso hoy en día, como señala López Pintor (2004), la mayoría del material sobre gestión electoral se puede encontrar en reportes de agencias y artículos de conferencias, normalmente elaborados por funcionarios electorales y consultores internacionales, lo que evidencia la escasez de documentos académicos que aborden la cuestión de la AE. Esta circunstancia es realmente asombrosa en una era en la que se destinan enormes “esfuerzos profesionales, voluntad política y ayuda internacional dedicada a la democratización” (López Pintor, 2004:30).

Desde el ámbito académico, cuando se ha investigado sobre los regímenes políticos democráticos-representativos, en su vertiente procedimental, y sobre los procesos electorales, la tónica general ha sido relegar la presencia de los órganos electorales a un segundo plano o simplemente no incluirlos en el análisis. Este déficit de conocimiento científico se manifiesta en autores clásicos como Bobbio (2003), Dahl (1989, 1992, 1999), Lipjhart (1994), Schumpeter (1996), o en contemporáneos como Cox (2004) y Colomer (2004). Hasta hace bien poco, solo López Pintor (2000a, 2000b, 2004, 2009), Nohlen (2004,

⁵ Los capítulos 3 y 4 ofrecen un análisis detallado de los antecedentes de la AE española.

⁶ La teoría de la democracia, sobre todo en su dimensión procedimental, se destaca como uno de los marcos teóricos fundamentales de esta investigación. En el capítulo 2 se relata la importancia de las instituciones electorales como órganos necesarios para afianzar y consolidar la calidad de las elecciones y de los regímenes políticos democrático-representativos.

2006a), Vallés y Bosch (1997) y Sartori (1980) encabezaban el elenco de autores que mencionaban la AE como uno de los elementos fundamentales de los sistemas electorales o como uno de los requisitos procedimentales mínimos de las democracias (Sartori, 1980).

En los últimos tiempos, el interés originado, tanto en los círculos académicos como profesionales, por el estudio de los órganos electorales suele limitar y centralizar el análisis en determinados ámbitos territoriales y contextos sociopolíticos: los países de América Latina y los Estados Unidos. En el primer caso, porque muchos de estos países se encuentran todavía inmersos en un proceso de democratización y consolidación democrática⁷. En estas democracias emergentes, el papel de los órganos electorales tiende a ser más visible, ya que suelen confluir procesos administrativos débiles, en los que las capacidades institucionales para garantizar la organización eficaz de los comicios suelen ser incipientes (Monsivais, 2009:9), con un elevado nivel de desconfianza entre los actores políticos (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009). En consecuencia, dentro de estos contextos democratizadores se entiende que una AE independiente y neutralizada políticamente tiene una incidencia directa en la consolidación de sus regímenes políticos democrático-representativos, pues favorece el aumento de la calidad de sus elecciones (entre otros, Barrientos del Monte, 2008; Gross Espiel, 1990; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009; Lehoucq y Molina, 2002; Monsivais, 2009; Nohlen, 2006a; Picado, 2009; Schedler, 2000, 1999b).

Los estudios sobre los órganos electorales en los Estados Unidos (entre otros, Gillman, 2001; *International Political Science Review* volume 23, nº 1, January 2002) surgen a raíz de las controvertidas elecciones del año 2000, donde se puso en evidencia que hasta en las democracias más avanzadas del mundo podían aparecer serios problemas asociados a la legitimidad y a la calidad de sus contiendas electorales. Por tanto, hoy en día se evidencia una tendencia creciente a abordar el análisis de la AE desde una perspectiva más acorde con la ciencia política y de la administración, al interrelacionar el tema de los órganos electorales con la consolidación democrática, la gobernabilidad o la calidad de la democracia.

Por otro lado, determinados órganos internacionales (entre otros, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral -IDEA-, la Unión Interparlamentaria de Naciones Unidas -UIP-) han liderado, impulsado y desarrollado líneas de investigación sobre la calidad de las elecciones, concediendo un papel significativo, en este campo, a las autoridades electorales. Prueba de ello, son aquellos estudios que ofrecen un diagnóstico general de las diferentes tipologías de AE existentes en las democracias actuales (el estudio realizado por López Pintor -2000a- para el PNUD titulado *Electoral*

⁷ La mayoría de las democracias latinoamericanas han sido calificadas como "pseudodemocracias" (Linz y Stepan, 1996), "democracias delegativas" (O'Donnell, 2004a, 2004b) o "regímenes híbridos" (Karl, 1994), ya que en estos regímenes políticos coexisten instituciones democráticas con instituciones no democráticas fuera del control del Estado democrático (Linz y Stepan, 1996:15).

Management Bodies as Institutions of Governance; y el proyecto conjunto sobre *La Administración y el Costo de las Elecciones -ACE-* desarrollado por el departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas).

Asimismo, estos órganos internacionales se han esforzado en aclarar, definir y promover una serie de pautas internacionales que afectan a la gestión electoral, en general, y a la AE, en particular (*Código de Conducta para una Administración Electoral Ética y Profesional* -IDEA, 1998- ; *Diseño de sistemas electorales* -IDEA, 2006- ; *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* -Wall, Ellis, Ayoub, Dundas, Rukambe, Satino, 2006- ; *Normas electorales internacionales. Directrices para revisar el marco legal de las elecciones* -IDEA, 2005-). Estas publicaciones recogen un conjunto de directrices, principios y/o recomendaciones que puedan servir de guía tanto a las democracias emergentes, que se enfrentan al reto de diseñar *ex novo* sus órganos electorales, como a todos aquellos países que pretendan reformular su AE y lograr una estructura formal al servicio de las elecciones más eficaz, profesional e independiente. Sobre todo, porque “el reto actual, aún para las viejas comisiones electorales, es preservar o conseguir una independencia real respecto al poder ejecutivo y los partidos políticos a fin de garantizar elecciones libres y transparentes” (López Pintor, 2009:25).

Frente a este panorama general, las investigaciones enfocadas en la AE española, además de su escasez, se han caracterizado por su sesgo jurídico. La mayor parte de los trabajos que se han realizado, hasta el momento, en el contexto español se han llevado a cabo por juristas y/o profesores de Derecho (entre otros, Arnaldo Alcubilla, 2002, 2001, 1999, 1994, 1993; Cano Mata, 1988; Delgado-Iribarren, 2001; Gálvez Muñoz, 1999; García Soriano, 2000; Martínez Ruano, 2001, 2003; Pascua Mateo, 2009, 2007; Rallo Lombarte, 1997a, 1997b; Santamaría Pastor, 1987; Santolaya Machetti, 1999, 1998). Es más, la gran mayoría de estos estudios se han difundido en capítulos de libros y en artículos de revistas especializadas, siendo las únicas excepciones una monografía reciente de Pascua Mateo (2007) titulada *La Administración Electoral* y una tesis doctoral de Martínez Ruano (2001a) que versa sobre este mismo tema. Aunque en ambos casos, el foco de análisis se centra en el control jurídico de los procesos electorales.

El enfoque predominantemente jurídico en las investigaciones sobre la AE española ha delimitado el objeto de estudio a una descripción meramente formal y normativa de los órganos electorales, dejando de lado otros aspectos sustantivos como los temas relacionados con su personal, la adopción de sus decisiones, el importante papel de los órganos electorales independientes en los procesos de consolidación democrática y sus aportaciones en el buen desarrollo de la calidad de las elecciones y del sistema político democrático-representativo.

Este diagnóstico de mínimos adquiere una nueva perspectiva y profundidad teórica con la investigación que se propone. Ésta cubre un vacío académico importante, ya que plantea un objeto de estudio novedoso, que no se ha abordado hasta el momento, desde el enfoque de la ciencia política y de la administración: el análisis en profundidad del proceso de institucionalización de la AE y de su modelo actual, en especial, de los mecanismos institucionales previstos en el diseño de su órgano supremo, la JEC, con la finalidad de garantizar su independencia y neutralidad política. Estos factores se consideran cruciales de cara a asegurar y valorar la calidad de las elecciones en España y, en consecuencia, la legitimidad de su sistema político-representativo. Sobre todo, porque, como destaca López Pintor (2004), en un sistema político-democrático, los órganos electorales suelen cumplir dos propósitos. Su función más visible es organizar y administrar las elecciones, desde la inscripción de los electores hasta el escrutinio de los resultados y la proclamación de los candidatos elegidos. A largo plazo, un propósito menos viable es generar confiabilidad entre los partidos contendientes y confianza entre el público y el gobierno, ya que aunque elecciones y democracia no son sinónimos, las elecciones siguen siendo un elemento fundamental no solo para establecer gobiernos democráticos sino también para alcanzar una mayor consolidación democrática (López Pintor, 2004: 40).

Además, este trabajo científico tiene una gran utilidad práctica, tanto desde una perspectiva académica como institucional y sociopolítica. Desde un punto de vista académico, los estudios de caso realizados de manera rigurosa pueden ayudar, como material secundario, en los análisis comparativos, pues, entre otras cosas, “proporcionan ideas, desarrollan hipótesis o ponen en duda teorías existentes” (Anduiza, Crespo y Méndez, 1999: 63). En consecuencia, el estudio en profundidad de un caso concreto, la AE española, puede servir de fundamento a futuros investigadores que pretendan realizar un estudio comparado de los órganos electorales. Más que nada, porque los pocos estudios comparativos que han contemplado al caso español entre sus unidades de análisis se caracterizan por su tergiversación o información incompleta del modelo electoral español, al calificarlo como un modelo mixto (López Pintor, 2000a, 2004, 2009) o como un modelo gubernamental⁸ (Barrientos del Monte, 2008).

Desde una visión institucional y sociopolítica, los resultados de esta investigación pueden servir, también, como material de consulta a los que deseen tener un conocimiento sistematizado, completo, riguroso y profundo de la AE española en sus diferentes dimensiones -histórica, organizativa, funcional, institucional- y, de manera específica, del

⁸ Según Barrientos del Monte (2008), un “modelo gubernamental” de AE se caracteriza por tener “poca independencia” y porque sus órganos electorales “van más allá de llevar a cabo funciones esenciales, sino que además se especializan en varias funciones secundarias”. Este autor define la AE española como modelo gubernamental al especificar lo siguiente: “*Modelos gubernamentales de éste tipo son las juntas electorales en España que bajo la supervisión del Ministerio del Interior llevan a cabo los procesos electorales*” (Barrientos del Monte, 2008).

órgano supremo que dirige, gestiona y controla los procesos electorales. En concreto, este trabajo puede resultar de gran interés tanto a los principales protagonistas en la gestión y control de los procesos electorales, administradores electorales (miembros de las Juntas Electorales -JEC, JEP, JEZ y JECA- y de las Mesas Electorales), órganos gubernativos de apoyo y colaboración de la AE (departamentos ministeriales que ejercen alguna actividad en los procesos electorales –entre otros, el Ministerio del Interior-) y partidos políticos, coaliciones o agrupaciones de electorales que confluyen en la contienda electoral junto con sus representantes (apoderados, interventores, etcétera), como a las élites parlamentarias (de cara a emprender un reforma electoral), a la opinión pública (medios de comunicación) y a la sociedad, en general. Por tanto, el contenido informativo y analítico de este estudio puede llegar a repercutir, también, en el aumento de la formación política y de la educación cívica de la ciudadanía española, en su conjunto. Esta actividad, según las directrices internacionales de la Asamblea General de la ONU⁹, debe formar parte de los cometidos funcionales de los órganos electorales con el objeto de consolidar y/o dotar de una mayor calidad a la democracia.

1.2. Aproximación al concepto de AE

Según Dieter Nohlen, “sin el concepto no se obtiene resultado alguno”, por lo que “toda comunicación científica seria empieza con aclarar los conceptos utilizados, más aún si se trata de sus conceptos claves” (Nohlen, 2008a). De este modo, el análisis se debe emprender mediante una aproximación conceptual al término órgano electoral o AE.

Santolaya Machetti subraya que existe una “dificultad prácticamente insalvable de definir, de manera universalmente aceptada, qué se entiende por AE” (Santolaya Machetti, 1998:655). Sin embargo, más allá de esta limitación teórica, la Tabla 1.1 expone cómo se suelen distinguir tres dimensiones del término AE: una dimensión institucional, una dimensión procesal y una dimensión sistémica (Brea Franco, 1989; López Pintor, 2000b; Picado León, 2009).

Tabla 1.1. Dimensiones del término AE

Dimensión conceptual	Concepción de la AE
Institucional	➤ AE como conjunto de órganos encargados de gestionar y supervisar las elecciones
Procesal	➤ AE como conjunto de actividades o funciones llevadas a cabo para que los procesos electorales sean eficaces
Sistémica	➤ AE como un componente importante del sistema electoral y de los regímenes políticos democráticos

Fuente: elaboración propia a partir de Brea Franco (1989), López Pintor (2000b) y Picado León (2009).

⁹ Resolución 56/159 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

1.2.1. La dimensión institucional de la AE

La dimensión institucional entiende la AE como un conjunto de autoridades estatales u órganos del aparato del Estado que se encargan de la conducción de las elecciones (López Pintor, 2000b). Esta primera definición pone el acento en la estructura organizativa, en aquel órgano o conjunto de órganos creados, en función del contexto histórico, político y jurídico, para garantizar la limpieza del proceso electoral (Rallo Lombarte, 1997:197).

Los órganos electorales no son instituciones homogéneas (Barrientos, 2008), por lo que el término puede abarcar uno o varios organismos con funciones diferenciadas respecto a las elecciones, dependiendo de cada región del mundo, de la tradición constitucional y de la cultura política de cada país (López Pintor, 2000b). Desde esta perspectiva, las estructuras electorales varían en función al contexto histórico, social y político de cada país.

López Pintor (2004) identifica tres modelos de AE, en base a la relación que mantienen los órganos electorales con el poder ejecutivo: el modelo independiente, el modelo gubernativo y el modelo mixto (ver Tabla 1.2). Como se resume en la Tabla 1.2, el modelo independiente se caracteriza porque las elecciones se gestionan y supervisan por un órgano u organización electoral institucionalmente independiente y autónoma del poder ejecutivo, constituida por un cuerpo de funcionarios especializados. Frente al modelo independiente, el modelo gubernativo se distingue por el hecho de que el gobierno administra totalmente los procesos electorales, a través de alguno de sus departamentos ministeriales (principalmente el Ministerio del Interior). Por último, el modelo mixto de AE se compone de una estructura dual, formada por un órgano u organización independiente, generalmente con funciones de supervisión y vigilancia de los procesos electorales, y por un órgano gubernamental con tareas de administración y organización electoral.

Tabla 1.2. Modelos institucionales de AE

Tipo de AE	Características definitorias
Modelo independiente	AE institucionalmente independiente y autónoma de la rama ejecutiva del gobierno
Modelo gubernativo	AE vinculada al poder ejecutivo, al gobierno de turno
Modelo mixto	AE con estructura dual: estructura independiente + estructura gubernativa

Fuente: elaboración propia a partir de López Pintor (2004) y Wall *et ál.* (2006).

Partiendo de estos tres modelos institucionales, López Pintor (2009¹⁰), en un estudio reciente, establece un diagnóstico general sobre los modelos de AE que imperan en ciento noventa y siete países democráticos pertenecientes a distintas regiones del mundo: Norteamérica y Europa Occidental; América Latina y El Caribe; Asia y El Pacífico; Oriente Medio y El Magreb; Europa del Este y Central; y África Subsahariana (ver Tabla 1.3).

¹⁰ Los datos aportados por López Pintor en el año 2009, suponen una ampliación y actualización de su obra *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, publicada en el año 2000.

Tabla 1.3. Diagnóstico del modelo institucional de AE en 197 países de las diferentes regiones del mundo

Modelo Región	Independiente (107 países)	Gubernativo (37 países)	Mixto (53 países)
Norteamérica y Europa Occidental (25 países)	Canadá, Islandia, Malta 3	Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Gibraltar, Guernsey, Luxemburgo, Irlanda, San Marino, Suiza, Estados Unidos 10	Alemania, Austria, <u>España</u> , Francia, Grecia, Holanda, Italia, Mónaco, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia 12
América Latina y El Caribe (43 países)	Barbados, Bahamas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente, Santa Lucía, Surinám, Trinidad-Tobago, Uruguay, Venezuela 27	Anguilla, Antigua- Barbuda, Antillas Holandesas, Granada, Islas Malvinas, Montserrat, Islas Turcas y Caicos 7	Argentina, Aruba, Belice, Bermuda, Cuba, Guayana, Jamaica, Islas Caimán, Islas Vírgenes 9
Asia y Pacífico (45 países)	Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Australia, Bután, Bangladesh, Camboya, Fiji, Hong Kong, India, Indonesia, Islas Salomón, Kazakistán, Kiribati, Kirgizstan, Malasia, Mongolia, Nepal, Pakistán, Filipinas, Papua Nueva Guinea, República de Corea, Samoa, Sri Lanka, Tailandia, Taiwán, Tajikistán, Timor Este, Turkmenistán, Vanuatu 30	Irán, Islas Marshall, Micronesia, Nauru, Islas Pitcairn, Singapur, Tonga, Tuvalu, Vietnam 9	Japón, Laos, Maldivas, Nueva Zelanda, Palau, Tokelau 6
Oriente Medio y Magreb (15 países)	Irak, Yemen, Riera Occidental/Gaza 3	Chipre, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Siria, Túnez 7	Argelia, Egipto, Israel, Marruecos, Turquía 5
Europa del Este y Central (22 países)	Bosnia-Herzegovina, Bielorusia, Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Georgia, Kosovo, Letonia, Lituania, Macedonia, Moldova, Montenegro, Polonia, Rusia, Serbia, Ucrania 16		Albania, Croacia, Eslovaquia, Hungría, República Checa, Rumania 6
África Subsahariana (47 países)	Angola, República África Central, Comores, Eritrea, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Kenia, Lesotho, Liberia, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Namibia, Ruanda, República Democrática Congo, Sao Tomé, Sierra Leona, Somalia, Sudán, República Sudafricana, Swazilandia, Tanzania, Uganda, Zambia, Botswana, 28	Burundi, Congo, Seychelles, Santa Helena 4	Benin, Burkina Faso, Camerún, Cabo Verde, Djibouti, Chad, Costa de Marfil, Gabon, Guinea- Conakri, Guinea Ecuatorial, Madagascar, Mauricio, Níger, Senegal, Zimbawe 15

Fuente: adaptado de López Pintor (2009).

Como se puede observar en la Tabla 1.3, el modelo de AE independiente se da en la mayor parte de los regímenes políticos democráticos, en ciento siete países, aproximadamente el 54 por 100 de los casos analizados. Como contraste al carácter mayoritario del modelo independiente, el modelo gubernativo de AE sólo se mantiene vigente en treinta y siete países (el 18 por 100 de las democracias), siendo el modelo institucional minoritario de administración y control de las contiendas electorales. Por otro lado, el 28 por 100 de los países participantes en el estudio electoral confirmaron que sus elecciones se administraban por algún ministerio del gobierno bajo la supervisión de una autoridad electoral independiente, por lo que sus estructuras electorales se ubicarían dentro del modelo institucional mixto de AE.

La AE española, según los datos aportados en la Tabla 1.3, se ubicaría en el modelo institucional mixto. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que en el contexto español

coexisten y participan dos tipos de órganos en la gestión y supervisión de las elecciones: los órganos independientes (las Juntas Electorales -Central, Provinciales y de Zona- y las Mesas Electorales) y los órganos gubernativos (Ministerio del Interior, Ministerio de Fomento, Ministerio de Asuntos Exteriores, etcétera). Sin embargo, dentro de este conjunto de órganos electorales, se podrían incluir, aunque el estudio de López Pintor no los contemple, aquellos órganos que colaboran en el desarrollo y la supervisión de las elecciones y que se encuentran vinculados a los partidos políticos (representantes generales y de las candidaturas, apoderados e interventores, son sólo algunos).

Una visión contraria a la mantenida por López Pintor (2000a, 2004, 2009) en su diagnóstico sobre la AE española es la que defiende la mayoría de los académicos españoles (entre otros, Cano Mata, 1988:395; García Soriano, 2000; Torre Serrano, 1990: 509; Solozábal Echavarría, 1993:72; Arnaldo Alcubilla, 1994:80-81; Gómez Gutiérrez, 1997:901; Astarloa, 1995:277; Martínez Ruano, 2001:248; Rallo Lombarte, 1997:213; Fernández Segado, 1986: 34; Gómez Guillamón, 1992: 292; Álvarez Conde, 1993:61; Satrústegui, 1990:98). Estos autores entienden que la estructura organizativa de la AE española sólo se compone de aquellos órganos desvinculados del poder ejecutivo (Juntas y Mesas Electorales) que se conciben institucionalmente para desempeñar con exclusividad funciones electorales y a los que, por ello, se les otorga la misión institucional de garantizar que las contiendas electorales se lleven a cabo con objetividad, transparencia e igualdad. Desde este punto de vista, la AE española no se incardinaria dentro del modelo mixto, sino que pertenecería al modelo institucional independiente.

1.2.2. La dimensión procesal de la AE

La segunda concepción de la AE atiende a su dimensión administrativa o procesal. En este sentido, el término AE hace referencia a las actividades concatenadas y a los procesos secuenciales que despliega la estructura electoral para que las elecciones resulten eficaces (Brea Franco, 1989:6-7; López Pintor, 2000b;). Esta definición considera toda elección como un proceso, es decir, como un secuencia de actividades y de interrelaciones desplegadas y sostenidas por los órganos electorales, candidatos, partidos y demás agrupaciones políticas y que tiene como propósito la preparación, desarrollo y vigilancia del ejercicio de la función electoral, así como la determinación, declaración y publicación de los resultados (Brea Franco, 1989:16).

Existe una gran cantidad de variantes en cuanto a las atribuciones y funciones que puede llevar a cabo un órgano electoral. En la concreción de un determinado contenido funcional influyen factores como la estructura del Estado, el sistema electoral, las negociaciones para procesos de cambio democrático entre las distintas fuerzas políticas,

cuestiones demográficas y la existencia de otros órganos o proveedores que presten servicios electorales (Wall, Ellis, Ayoub, Dundas, Rukambe, Satino, 2006).

La mayor parte de los órganos electorales suele tener asignadas atribuciones para adoptar reglas, regulaciones o resoluciones de carácter obligatorio que sirvan como desarrollo y complemento a las normas constitucionales y legales. Otros cuentan con funciones ejecutivas, legislativas y judiciales y, en consecuencia, sus decisiones no están sujetas a ningún tipo de revisión. Junto con sus atribuciones ejecutivas, algunos son competentes, también, para resolver controversias. Aunque, en general, la mayoría de los órganos electorales ejercen funciones que son de naturaleza predominantemente ejecutiva -relacionadas con la instrumentación de actividades electorales-, que pueden ser revisadas, con posterioridad, por un tribunal (Wall *et ál.*, 2006).

Las funciones llevadas a cabo por los órganos electorales se suelen clasificar en dos tipologías básicas y complementarias: funciones generales o esenciales y funciones secundarias (Wall *et ál.*, 2006). La AE puede desempeñar todas o algunas de las actividades generales o esenciales: vigilar que se respeten los requisitos del electorado pasivo y activo; recibir y aprobar las candidaturas de los partidos a las elecciones; gestionar y conducir las operaciones para el ejercicio de voto; gestionar el escrutinio; contar los votos totales; proclamar los cargos electos.

Asimismo, los órganos electorales pueden ejercer otras funciones de apoyo, tanto en las elecciones políticas como en los procesos de democracia directa (referéndums e iniciativas legislativas populares). Entre estas actividades secundarias se destacan las siguientes: la compilación y/o mantenimiento del registro de electores; la delimitación de distritos, es decir, la geografía electoral y todas las tareas que ello conlleva; la elaboración de los materiales necesarios para las elecciones (sobres, papeletas de votación, manuales de instrucciones, etcétera); la supervisión del funcionamiento de las campañas electorales; la regulación de los partidos políticos; el anuncio y la certificación de los resultados electorales; la información a los candidatos, partidos políticos y otras personas involucradas sobre el proceso electoral; la resolución de controversias electorales; la formación de los oficiales electorales (entrenar a los funcionarios electorales); el establecimiento de reglamentos para la gestión electoral; la organización de mecanismos de consulta directa como los referendos; la promoción del conocimiento público de temas electorales por medio de programas de información y educación cívica, con atención especial a las mujeres, los jóvenes, los analfabetos y las minorías desfavorecidas; la garantías del cumplimiento de la ley electoral; la promoción de investigaciones en materia de política electoral y temas afines; dar información y asesoramiento al gobierno, al poder legislativo y a los órganos de poder ejecutivo sobre temas electorales; y ocuparse de la cooperación y asistencia electoral (IDEA, 1998:7-8). Algunas de estas funciones no esenciales o sustantivas se asignan a otra

u otras organizaciones y/o órganos especializados. Este puede ser el caso de actividades relacionadas con la delimitación de distritos, el registro electoral, el registro y financiación de los partidos políticos, la resolución de controversias electorales, el anuncio y certificación de los resultados electorales y los programas de información al electorado (Wall *et alt.*, 2006).

La AE española lleva a cabo múltiples funciones relacionadas con la gestión y el control de las elecciones. En concreto, desarrolla todas y cada una de las actividades esenciales enumeradas e, incluso, parte de las funciones secundarias (entre otras, el control de las campañas electorales). Sin embargo, para poder ejercer su importante misión institucional (garantizar que en el proceso electoral se respete el principio de legalidad, que sea objetivo, transparente e igualitario) la AE cuenta con una serie de órganos de apoyo y/o colaboración, principalmente vinculados a la administración gubernativa, que desempeñan funciones electorales secundarias (gestión del censo, elaboración de los materiales electorales, delimitación de distritos, entre otras), aunque bajo la dirección y el control -la dependencia funcional- de los órganos electorales. Como parte integrante, también, de los órganos de apoyo de la AE habría que destacar a los representantes de las fuerzas políticas que confluyen en las contiendas electorales (apoderados e interventores, entre otros), sobre todo porque ejercen tareas de supervisión electoral durante el acto de emisión del voto y en el recuento de los primeros resultados.

1.2.3. La dimensión sistémica de la AE

Finalmente, la visión sistémica coloca el énfasis en la relación de los órganos electorales con otras variables del sistema político, al entender que la AE es uno de los componentes necesarios, o subsistemas, de todo sistema electoral y que, por ello, incide en el sistema político (López Pintor, 2009; Picado León, 2009). Esta dimensión de la AE se suele vincular con los temas de gobernanza o gobernabilidad electoral, es decir, con aquellas investigaciones que analizan “el conjunto de instituciones que convierten los votos en representación política” (Lehoucq y Molina, 2002: 136). Desde esta perspectiva, los órganos electorales se consideran, por su indudable repercusión en la calidad de las elecciones, una de las instituciones centrales de la gobernanza electoral (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009).

El concepto de gobernanza implica observar a la AE como un elemento del engranaje sistémico, como una pieza más en el conjunto de interacciones, formales e informales, que se desarrollan entre los diferentes agentes estatales y no estatales que confluyen en un proceso electivo. El modo en que se producen estas interrelaciones, en un determinado marco institucional, incide en las posibilidades de que los resultados electorales sean percibidos o no como aceptables por los actores políticos. De este modo, la gobernanza alude, también, a la capacidad de autocoordinación propia de redes de

organizaciones públicas y privadas, estatales y supraestatales, por lo que si se aplica al ámbito electoral entraña cierta aspiración normativa a elecciones de calidad, al «buen gobierno» de la actividad comicial (Picado León, 2009: 98).

La buena gobernanza o calidad de la elecciones se suele asociar con la existencia de autoridades electorales independientes (entre otros, Barrientos, 2008; López Pintor, 2004). Sin embargo, como destacan Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009, “la independencia formal-legal debe estar asociada al respeto de las reglas de juego para que tenga un impacto sobre la calidad de las elecciones”. Desde este punto de vista, cualquier análisis de los órganos electorales involucra la comprensión del contexto sociopolítico, ya que para que las autoridades electorales puedan llevar a cabo, más allá de su independencia-formal, sus decisiones y actuaciones sin interferencias políticas y/o gubernativas o de cualquier otra índole, los diferentes agentes electorales que participan en las contiendas electorales de manera activa -partidos políticos- o pasiva -ciudadanos- deben poseer previamente un cierto grado de cultura política.

Por tanto, esta dimensión conceptual de la AE entiende que las autoridades electorales independientes, siempre y cuando operen en contexto sociopolíticos favorables, tienen un efecto positivo en la calidad de las elecciones y, en consecuencia, en la calidad de los sistemas políticos democrático-representativos.

1.3. El objeto de estudio y los objetivos de la investigación

Esta investigación tiene como cometido analizar la AE española en sus tres dimensiones (institucional, procesal y sistémica), pero haciendo especial hincapié en el órgano rector de la estructura electoral. Por ello, se estudia el proceso de institucionalización de la AE española desde el año 1810 hasta la aprobación del modelo electoral vigente (1985) y se ahonda, además, en la dimensión interna de la JEC en vistas de conocer las garantías institucionales previstas, desde el año 1985 hasta el año 2008 -fecha en la que se constituye la última JEC después de las elecciones generales celebradas ese mismo año-, para garantizar su independencia y neutralidad política y/o gubernativa.

La consecución de este objetivo general se concreta en el desarrollo de varios objetivos específicos o subobjetivos:

- Objetivo 1. Determinar como se va fraguando el modelo de AE vigente a lo largo de la historia de la democracia liberal-representativa española. A través de la perspectiva histórica y temporal conocer cuál ha sido el proceso modernización que ha desencadenado en la institucionalización de una AE independiente y especializada.

- Objetivo 2. Tipificar los diferentes modelos de AE que se han dado en España desde el año 1810 -fecha de las primeras elecciones democráticas- hasta el año 2008 -fecha de las últimas elecciones generales-.
- Objetivo 3. Analizar el modelo institucional actual de la AE española (1985-2008), tanto desde una perspectiva estática (características de sus unidades administrativas) como dinámica (principios de organización y funcionamiento), con el objeto de clasificar y diferenciar los órganos que constituyen su estructura formal -órganos estrictamente electorales- de los órganos de apoyo y colaboración que surgen como participantes y apoyo necesario en la gestión y/o supervisión de los procesos electorales.
- Objetivo 4. Identificar y estudiar los diferentes colectivos de personal que componen la JEC y, en especial, su personal rector. Este asunto se considera de vital importancia si se tiene en cuenta que este personal asume la máxima autoridad en la gestión y control de las elecciones y, por ello, sus miembros suelen ser el punto de mira de los actores interesados en los resultados electorales -partidos políticos y gobierno, entre otros-.
- Objetivo 5. Conocer el grado de independencia formal del órgano supremo de la AE con respecto al poder político y/o gubernativo a través del diseño y aplicación de un mapa de indicadores: el perfil de sus miembros -grado de especialización o cualificación técnica- ; el sistema de designación -nivel de racionalidad u objetividad en la selección de los candidatos-; duración en el cargo y posibilidad de reelección; y el estatuto del personal rector.
- Objetivo 6. Constatar el grado de “desacople” o desajuste entre el modelo institucional de la JEC y su articulación en la práctica, su funcionamiento efectivo.

La importancia de la consecución del objeto de estudio y de los diferentes subobjetivos específicos es más que evidente si se tiene en cuenta que la existencia de autoridades electorales independientes revierte de manera positiva en la calidad de las elecciones y de los sistemas políticos democrático-representativos, como se retrata de manera exhaustiva en el capítulo siguiente.

1.4. Las hipótesis del estudio

Teniendo en cuenta el objeto de estudio y los objetivos de la investigación, este trabajo pretende dar respuesta a una pregunta que se encuentra directamente interrelacionada con el conjunto de hipótesis asociadas a su realización.

La cuestión básica que da pie a esta obra es la siguiente: ¿Es adecuado el diseño institucional de la AE española para garantizar su independencia y neutralidad política? Por

tanto, se pretende averiguar, mediante el análisis en profundidad de su modelo institucional y del órgano que ocupa la cúspide en su estructura jerárquica, la JEC, si la AE española responde, en la actualidad, a un modelo institucional independiente o si, por el contrario, persisten todavía, en su estructura interna, ciertos indicios de politización, fruto de las inercias del pasado, que limitan la neutralidad política de la organización electoral.

Partiendo de esta pregunta de investigación, se aborda el objeto de estudio en base a una serie de hipótesis que orientan el conjunto del trabajo. De este modo, se diferencia una hipótesis general y varias particulares.

1.4.1. Hipótesis general

La hipótesis general (H1) que se sostiene en este estudio es que *<<el modelo institucional actual de la AE, en general, y su órgano supremo, en particular, goza de un alto grado de independencia y neutralidad política>>*. A lo largo de esta investigación se podrá comprobar cómo la AE española y, en especial, la JEC se han provisto de un diseño institucional (principios de organización y funcionamiento, modelo de personal, etcétera) destinado asegurar su independencia y neutralidad política, con vistas a poder garantizar el buen cumplimiento de su misión institucional, que las elecciones se desarrollen con calidad, es decir, con objetividad, transparencia e igualdad, con un pleno respeto al procedimiento electoral vigente.

Asimismo, la verificación de esta hipótesis contribuirá a demostrar como aquellos estudios comparativos sobre órganos electorales que incluyen, entre sus variables, el caso español parten de un planteamiento equivocado, al tipificar al modelo español como un modelo mixto (López Pintor, 2000b, 2004) o como un modelo gubernamental (Barrientos, 2008).

1.4.2. Hipótesis sobre el proceso de institucionalización de la AE española

La segunda hipótesis que da pie a esta investigación es que *<<el modelo actual de la AE española es fruto de un lento proceso de institucionalización que tiene como telón de fondo la consolidación de la democracia liberal-representativa en España>>* (H2). En sus orígenes la AE española se caracterizó por su excesiva politización, derivada de su estrecha vinculación con el poder gubernativo. Si bien en sus inicios la AE se conformó de un modelo institucional gubernativo, a finales del siglo XIX se inicia un proceso de modernización que culmina en pleno siglo XX con la instauración de un modelo institucional independiente. Sin embargo, la atribución de una serie de garantías de independencia a la AE no permitió asegurar la calidad de los comicios en el contexto español, sobre todo por las continuas disfunciones y limitaciones provocadas por el entorno sociopolítico (existencia de manipulaciones sistemáticas en los procesos electorales, corrupción gubernativa,

caciquismo, baja cultura política y débil sistema de partidos). De este modo, la AE sólo pudo ejercer eficazmente su cometido institucional, garantizar el buen cumplimiento de las reglas del juego electoral y asegurar que las elecciones se desarrollan con objetividad, transparencia e igualdad, en dos periodos sociopolíticos determinados, la Segunda República y a partir de la transición y consolidación de la democracia en España. A lo largo de estas páginas se verifica como el modelo actual de la AE española es fruto de un lento proceso de institucionalización, que supondrá el cambio definitivo de un modelo gubernativo a un modelo independiente, y cómo este nuevo modelo se institucionalizó con la transición y consolidación de la democracia en España.

1.4.3. Hipótesis sobre el modelo de personal de los órganos electorales

La dimensión interna de los órganos electorales es una variable fundamental en vistas de asegurar su independencia y neutralidad política. Por ello, la siguiente hipótesis que se intenta demostrar en esta investigación es que *<<el modelo de personal de la Junta Electoral Central se caracteriza por su alta independencia-formal>>* (H3). El camino hacia un modelo institucional independiente de AE española, sobre todo en lo que a su órgano supremo se refiere (la JEC), se produjo a partir de la introducción de una serie de cambios en su estructura interna, de la implantación de un nuevo diseño institucional que apostó, claramente, por un modelo de personal alejado de la esfera política y gubernativa. En concreto, el modelo de personal del órgano supremo de la AE cuenta, en la actualidad, con una serie mecanismos institucionales (cualificación de sus miembros, objetividad en el sistema de designación, inamovilidad en el cargo) que contribuyen a reforzar, sobremanera, la imparcialidad y neutralidad política, tanto en su toma de decisiones como en el ejercicio de sus actuaciones. Hoy en día, este modelo se encuentra ampliamente institucionalizado, por lo que ha permitido garantizar, hasta el momento, la calidad de las elecciones y de la democracia liberal-representativa en España.

1.5. Estructura y contenidos generales del libro

La estructura de la investigación se ha diseñado partiendo de lo general a lo particular, con la intencionalidad de dar una visión lo más completa y rigurosa posible del objeto de estudio. Esta investigación se vertebra en nueve capítulos que se unifican en varios bloques teóricos, establecidos en función de los contenidos generales que se tratan en los epígrafes. Por tanto, cada apartado general o bloque temático se encuentra conformado, a su vez -excepto el epígrafe destinado a las conclusiones y a las fuentes bibliográficas-, por dos capítulos. En el primer bloque –capítulos 1 y 2- se aborda el cuerpo conceptual y analítico, así como el marco teórico del estudio. Los capítulos 3 y 4, correspondientes al bloque segundo, exponen el origen y la evolución de la AE española

(1810-1985). A continuación, en el bloque tercero -capítulos 5 y 6- se profundiza en el modelo institucional actual de la AE española desde una perspectiva institucional y procesal, es decir, se destacan los principios de organización y funcionamiento de la AE, los órganos que la constituyen -Juntas y Mesas Electorales-, sus características definitorias, su actividad funcional y sus órganos de apoyo y colaboración. En los capítulos 7 y 8 –bloque cuarto- se analiza la estructura interna del órgano supremo de la AE y, en particular, el grado de independencia de su personal rector. Por último, en el capítulo 9 se hace un balance general del estudio y se destacan sus principales aportaciones. De este modo, la investigación que se presenta se compone de nueve capítulos, además de la bibliografía. Los siguientes párrafos ofrecen los contenidos más significativos de cada uno de estos capítulos.

En este capítulo introductorio –capítulo 1- se ha hecho una aproximación conceptual al objeto de estudio y se han señalado los objetivos y las hipótesis de investigación.

El capítulo 2 aborda el marco teórico que da sustento a esta investigación. En concreto, se opta por un marco teórico bidimensional. Por un lado, se utiliza como pilar teórico fundamental la teoría de la democracia liberal-representativa, a través de la que se determina la relación existente entre democracia, elecciones y órganos electorales. La trayectoria parte de una aproximación conceptual a los términos democracia y elecciones, en la que se evidencia la relación existente entre los dos conceptos en el modelo actual de democracia: la democracia liberal representativa. A continuación, se destaca la dinamicidad de la democracia liberal-representativa, característica que conlleva diferenciar entre diversos enfoques (democracia formal o procedimental y democracia sustantiva o fundamental) y modelos teóricos (entre otros, democracia proteccionista, democracia desarrollista, democracia competitiva y democracia pluralista). Después, se profundiza en los antecedentes de la democracia liberal-representativa y en aquellas corrientes que tienen una vinculación más estrecha con el estudio de las autoridades electorales: la dimensión procedimental de la democracia y la calidad de la democracia –uno de los enfoques más actuales de la teoría de la democracia-. Por otro lado, el estudio de las instituciones, el nuevo institucionalismo, conforma el segundo marco teórico de la investigación. En especial, se analiza el origen del nuevo institucionalismo y sus postulados básicos, con el objeto de extraer aquellos enfoques que tienen un mayor interés para abordar el objeto de estudio. En concreto, se destacan los enfoques histórico, sociológico, normativo y de elección racional, porque atribuyen un mayor valor conceptual y, también, teórico en el estudio tanto del origen y la evolución de la AE española como en la determinación y consolidación de las características propias de su diseño institucional actual.

El capítulo 3 expone los antecedentes de la AE española, desde el año 1810 -fecha en la que se producen las primeras experiencias electorales en pleno contexto de la guerra de la independencia- hasta el año 1890 –una vez iniciado el periodo de la Restauración

monárquica-. En este apartado se analiza el origen de los órganos electorales, sin olvidar el contexto sociopolítico imperante en cada momento histórico. Asimismo, a lo largo de las páginas que componen este capítulo, se podrá apreciar cómo el modelo primigenio de AE se distinguió por su estrecha vinculación con el poder ejecutivo y por la excesiva politización de su estructura organizativa, identificándose, así, con el modelo institucional gubernativo de AE. Este modelo gubernativo se fue institucionalizando durante todo el siglo XIX, y sólo a finales de este siglo aparecieron ciertas iniciativas de reforma que intentaron paliar la falta de neutralidad política de la AE, abogando por el diseño de un nuevo modelo más independiente y especializado.

El capítulo 4 se sumerge en el proceso de modernización de la AE española hacia una nueva estructura electoral más independiente del poder político. Este periodo se inició a finales del siglo XIX -tras la implantación del procedimiento electoral de 1890- y tuvo su punto de inflexión en la transición y consolidación de la democracia en España. A través de las secciones que constituyen este capítulo se retrata, al mismo tiempo, las fases que conformaron este proceso de institucionalización y aquellos frenos estructurales, derivados de un contexto sociopolítico sin libertad e igualdad democrática (democracia oligárquica, caciquismo, inexistencia de competencia política, etcétera), que desvirtuaron la aplicación real, excepto en la Segunda República y en la transición y consolidación de la democracia española, de la AE independiente. En este proceso de transformación hacia un modelo institucional más independiente del poder político se diferencian y analizan tres periodos. En el primero (1890-1907) se produjo un giro institucional importante en la estructura formal de la AE, al introducirse junto con los órganos electorales tradicionales -propios del periodo histórico anterior- un conjunto de órganos especializados en temas electorales, las Juntas del Censo Electoral. El foco de modernización, en el segundo periodo (1907-1977), se centralizó en la dimensión interna de la AE, en el personal que componía los órganos electorales. Por último, la AE que nació con la transición política española y que estuvo vigente hasta el año 1985 supuso la consolidación definitiva del modelo independiente y especializado. Este último modelo se perfeccionó, con posterioridad, en el año 1985.

El capítulo 5 se adentra en el modelo institucional actual de la AE española, el que se instauró tras la implantación del procedimiento electoral de 1985 y que ha perdurado, con algunas reformas parciales, hasta nuestros días. En este epígrafe no sólo se destacan los enfoques teóricos que surgen a la hora de abordar el estudio de los órganos electorales (enfoque amplio y enfoque mínimo), sino que partiendo de una definición institucional de la AE y acorde con el marco electoral vigente se investigan aquellos aspectos que definen su estructura formal, tanto desde su perspectiva estática como dinámica. La visión estática de la AE introduce el estudio en la estructura interna de los órganos electorales y permite diferenciarlos en función de su titularidad, su situación en la estructura formal, su ámbito

territorial de actuación, su tipo de actividades y su carácter permanente o temporal. El análisis dinámico describe y explica los principios que rigen la organización (jerarquía, coordinación y eficacia) y el funcionamiento de la AE (principio de legalidad, eficacia, objetividad o independencia, transparencia, igualdad y servicio a los electores). Estos principios contribuyen, mediante su materialización, a que la estructura electoral pueda llevar a cabo su importante misión institucional, garantizar que las elecciones se desarrollen con objetividad, igualdad, transparencia, con pleno respeto a las reglas del juego previstas en el procedimiento electoral vigente.

El capítulo 6 se focaliza en los órganos que constituyen la AE en España, esto es, las Juntas y Mesas Electorales, tanto desde una perspectiva organizativa (análisis de su estructura -composición-) como funcional (análisis de sus actividades). Junto con los órganos propios de la AE se destacan y analizan el conjunto de unidades que desempeñan actividades de colaboración y apoyo en la administración y/o control de los procesos electorales y que ejercen sus funciones electorales bajo la dirección y supervisión de la estructura electoral. Por tanto, este capítulo se encarga de describir y explicar las características organizativas y funcionales que definen los órganos que convergen en la administración y supervisión de los procesos electorales, tanto los que componen la estructura formal de la AE (Juntas y Mesas Electoral) como los que se encuentran vinculados y dependen de la administración gubernativa (Ministerio del Interior, Oficina del Censo Electoral -OCE- y administración periférica, entre otros) y de los partidos políticos que presentan sus candidaturas en cada contienda electoral (apoderados, interventores, representantes generales y de las candidaturas, administradores generales y de las candidaturas).

El capítulo 7 se introduce en la dimensión interna del órgano supremo de la AE, al investigar al personal que compone y presta sus servicios en la JEC desde el año 1985. Para ello, se parte de una aproximación a los diferentes modelos que se prevén para la clasificación del personal al servicio de la JEC en España, el modelo amplio y el modelo mínimo, junto con aquellas iniciativas de reforma y reajuste de estos enfoques generales. A continuación, se hace un recorrido por los diversos colectivos de personal que conforman, desde una perspectiva amplia, la estructura interna de la JEC: el personal rector, el personal administrativo y el personal gubernativo. Respecto al personal rector se destacan sus características definitorias, los principios que rigen su funcionamiento interno, la forma en que se adoptan sus acuerdos, sus tipos de decisiones y las notas determinantes de su perfil –la imparcialidad y la objetividad-. En relación con el personal administrativo se subraya su vinculación con la administración parlamentaria, y se describe y analiza el aparato administrativo que ejerce de apoyo técnico y burocrático de la JEC, incidiendo, al mismo tiempo, en su origen y evolución. Junto a ello, se diferencian las tipologías de personal que

conforman la Secretaría de la JEC, tanto de manera permanente como temporal, haciendo especial hincapié en cada una de las etapas en que se destacan reformas que alteran la estructura interna del órgano administrativo. Por último, se analizan los rasgos distintivos y las posibles iniciativas de reforma de otro de los colectivos de personal que colaboran como apoyo técnico en las sesiones de la JEC, el personal gubernativo.

El capítulo 8 analiza, en profundidad, el grado de independencia o neutralidad política del personal cuyo cometido principal es la adopción de decisiones en el órgano supremo de la AE, es decir, el personal rector. Esta finalidad se articula mediante la aplicación de una serie de indicadores analíticos: el perfil de sus miembros (grado de conocimientos y/o cualificación del personal rector), el procedimiento de designación (grado de intervencionismo político en la selección, designación y nombramiento de los miembros de la JEC), la duración en el cargo y el estatuto asociado a su personal. De este modo, en este apartado se arrojan una serie de datos que permitirán corroborar cuál ha sido el nivel de independencia del personal rector de la JEC desde el año 1985 –año en que se implanta el modelo actual de AE- hasta el año 2008 –fecha en la que se constituye la última JEC-. Asimismo, se destacan los desajustes que surgen en el funcionamiento ordinario del modelo de personal y que pueden llegar a limitar los mecanismos institucionales previstos para garantizar la independencia y neutralidad política del órgano supremo electoral.

El capítulo 9 ofrece las conclusiones de la investigación. En concreto, se recogen los hallazgos más significativos teniendo en cuenta el objeto de estudio, los objetivos, las hipótesis formuladas y el sustrato teórico utilizado.

Finalmente, completa este trabajo la bibliografía, que incorpora el conjunto de referencias bibliográficas y documentales que han permitido la realización de esta obra. Junto a ella, las notas al pie apoyan algunos de los temas expuestos, permitiendo una ampliación de cuestiones muy específicas que no se podían abordar en el cuerpo del texto.

Por último, únicamente destacar que los capítulos que se plantean y que dan cuerpo a esta investigación sólo adquieren sentido si se hace una lectura integral y conjunta de todos ellos. Este mapa integral de contenidos es el resultado final de varios años de trabajo, de idas y venidas, sobre un objeto de estudio difícil de abordar por la inexistencia de referentes teóricos que trataran esta materia desde el enfoque de la ciencia política y de la administración en el ámbito español. A pesar de ello, se parte del convencimiento de que este trabajo es sólo una imagen congelada del periodo que se analiza –el estudio de la AE española concluye en el año 2008- y que a partir de ahora se verá sujeto a un proceso de perpetuo cambio y evolución -lo que demandará, en un futuro, nuevas investigaciones-. Más allá de estas limitaciones derivadas de la inherente dinamicidad de las instituciones, a lo largo de estas páginas se ha intentado ofrecer una visión lo más rigurosa y acabada posible sobre el proceso de institucionalización de la AE española, de cómo y por qué se fragua la

transición del modelo electoral gubernativo al modelo independiente y, en concreto, sobre los mecanismos institucionales previstos, en la actualidad, para garantizar la independencia y neutralidad política de la AE, sobre todo de su órgano supremo, la JEC.

CAPÍTULO 2

DEMOCRACIA, ELECCIONES E INSTITUCIONES ELECTORALES

Los órganos electorales son instituciones clave en los regímenes políticos¹ representativos, ya que contribuyen a dotar a los procesos electorales de una mayor transparencia, objetividad e igualdad, garantizando, por un lado, que los resultados electorales se ajustan a la legalidad y, por otro, que se ha alcanzado un determinado grado de calidad en la democracia. Para que la AE pueda llevar a cabo su importante misión institucional es conveniente que su modelo organizativo se desvincule de la esfera política y partidista, que a su estructura se le otorgue un cierto grado de independencia-formal. Los estudiosos de la AE (Barrientos, 2008; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009; López Pintor, 2000b, 2004; Picado, 2009), las principales organizaciones internacionales (entre otras, Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa –OSCE- y la Comunidad de Naciones Británicas -British Commonwealth-) y determinadas agencias de asistencia electoral (el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral –IDEA- y la Fundación Internacional de Sistemas Electorales –IFES-) han manifestado en sus conclusiones más recientes y de manera casi unánime que “las elecciones administradas por los órganos electorales independientes son preferibles a aquellas llevadas a cabo por el poder ejecutivo”, sobre todo porque los órganos electorales independientes contribuyen a afianzar (primero) y ahondar (después) en la democracia y en el Estado de derecho (López Pintor, 2004:16-17). De estas premisas, se deduce que los órganos electorales se deben proveer de un diseño

¹ Se entiende por régimen político “un complejo entramado de valores, reglas e instituciones y organizaciones políticas. Pero un entramado absolutamente coherente, en donde lo que caracteriza y diferencia el concepto de democracia o la democracia representativa respecto a otros regímenes políticos es, por una parte, la garantía de la libertad, de las libertades y, por otra, la competición entre partidos políticos, entre opciones políticas diferentes que se ofrecen a la ciudadanía como mecanismo al mismo tiempo de gobierno, para el caso de que triunfen en sus aspiraciones, o como instrumentos de control del gobierno, en el caso de que queden reducidas al papel de la oposición” (Santamaría Ossorio, 1997:175). Según Morlino, el concepto de régimen político junto con la comunidad política y la autoridad son los elementos constitutivos del sistema político (Morlino, 1985:43-44). Sin embargo, a pesar de que el régimen político pone el acento en los aspectos procedimentales de la democracia y el término sistema político en los elementos más sustantivos, a lo largo de esta investigación se utilizan los dos conceptos de manera indiferenciada.

institucional adecuado que permita garantizar su independencia y neutralidad política, ya que el modelo elegido revertirá tanto en la eficacia de las elecciones (salvaguarda del sufragio –activo y pasivo-, del pluralismo, de la competencia electoral, etcétera) como en la calidad del sistema político democrático.

Estas primeras líneas conducen inevitablemente a enfocar el estudio de los órganos electorales desde un marco teórico bidimensional. Por un lado, el origen de las estructuras electorales se supedita a la existencia de procesos electorales periódicos. La AE es una pieza fundamental del entramado institucional de las democracias representativas, de aquellos regímenes políticos en los que se han instaurado las elecciones como instrumentos fundamentales en la selección de los gobernantes. En este sentido, la teoría de la democracia, de la democracia liberal-representativa, se constituye como un marco teórico recurrente en el desarrollo de esta investigación. Por otro lado, los órganos electorales no dejan de ser instituciones y de su diseño institucional (estructura organizativa y funcional) depende, en cierta medida, que la gestión y supervisión del proceso electoral se lleve a cabo con independencia y neutralidad política, garantizando, así, que las elecciones sean libres y justas. De este modo, el estudio de las instituciones, el neoinstitucionalismo, se destaca como otro de los campos académicos que protagonizan y dan sustento teórico al objeto de estudio.

En base a lo señalado, el presente capítulo se estructura en dos secciones. En la primera, se aborda la relación existente entre democracia, elecciones y órganos electorales partiendo de la dinamicidad del concepto, lo que da lugar a varias concepciones de la democracia (democracia formal y democracia sustantiva) y a modelos teóricos diferenciados (democracia proteccionista, democracia desarrollista, democracia competitiva o democracia pluralista, entre otros). Antes de iniciar el análisis de los enfoques teóricos más utilizados a lo largo de los últimos tiempos en la teoría de la democracia, se fijan los antecedentes de la democracia liberal-representativa (el liberalismo clásico y los modelos de democracia proteccionista y desarrollista), porque en estos pensamientos primigenios se configuran los postulados básicos del régimen político representativo. A continuación, el objeto de estudio se centra en la concepción mínima o formal de la democracia, aquella que hace especial hincapié en los aspectos procedimentales e institucionales de los regímenes políticos, en su dimensión electoral. Para finalizar se atiende al enfoque más actual de la teoría de la democracia, la calidad de la democracia, especificando cómo los órganos electorales intervienen en el desarrollo de sus dimensiones (procedimental, de contenido y de resultado). La relevancia de esta novedosa corriente se fundamenta en su particular interés por vincular democracia, elecciones y órganos electoral, al considerar los órganos electorales no sólo como piezas fundamentales en los procesos de consolidación democrática (presupuesto necesario para emprender el camino hacia una democracia de

calidad) sino también a la hora de alcanzar un cierto grado de calidad en las elecciones, en particular, y en los sistemas políticos democráticos, en general. En una segunda parte, se emprende el recorrido hacia otro de los marcos teóricos que dan pie a la investigación, el nuevo institucionalismo. En este caso, se destacan los antecedentes de este enfoque académico, sus diferentes corrientes teóricas y las aportaciones de cada una de ellas al estudio. En especial, se especifica la contribución de cada perspectiva neoinstitucionalista al análisis de determinados elementos de la AE en el contexto español, entre otros, el origen y la evolución de la estructura electoral, el diseño y la consolidación del modelo institucional actual, la dimensión interna de la JEC y las garantías institucionales previstas de cara a asegurar la independencia-formal del personal del órgano supremo electoral.

2.1. Democracia y órganos electorales

Los órganos electorales son instituciones propias de la democracia representativa, solo adquieren sentido cuando operan en un régimen político en el que se da y reconoce, previamente, la posibilidad de la alternancia en el poder, de que el pueblo pueda elegir a sus representantes a través de la institucionalización de elecciones periódicas, justas, libres y competitivas. De este modo, democracia, elecciones y órganos electorales son tres variables que se encuentran interrelacionadas. Sin elecciones no hay democracia representativa² (De Esteban, 1977: 343), pero donde no hay elecciones tampoco pueden existir órganos electorales.

Desde el nacimiento de la democracia liberal-representativa, democracia y elecciones han sido dos conceptos que siempre han ido unidos. Por ello, el origen de las estructuras organizativas encargadas de administrar y supervisar los procesos electorales coincide cronológicamente con la implantación del gobierno representativo en los regímenes políticos contemporáneos y con la inauguración de sus primeras experiencias electorales. En este sentido, la teoría de la democracia se destaca como un marco teórico fundamental a la hora de poder abordar con cierto rigor y profundidad, y desde un punto de vista macro, el tema de la estructura organizativa de la AE española.

Si se hace un recorrido por el origen y la evolución de la teoría de la democracia se puede apreciar cuál ha sido el papel que se le ha concedido a lo largo de tiempo, y en cada corriente teórica, a las elecciones y a la concreción de sus garantías institucionales o

² Hay que matizar, parafraseando a De Esteban (1977), que *“no es posible ni válido concluir que por el mero hecho de haber unas elecciones periódicas, ya existe una democracia. Ciertamente, sin elecciones no hay democracia, mas no resulta admisible sostener que las elecciones son el único requisito para la vigencia real de aquella”* (De Esteban, 1977:343). En el mismo sentido se ha pronunciado Nohlen (2004) al destacar que *“las elecciones no son exclusivas de las democracia”*, que pueden ser utilizadas también en regímenes autoritarios y totalitarios como instrumentos de reafirmación del poder existente. En definitiva, en la actualidad, la democracia se articula a partir de elecciones no solo periódicas, sino también libres, donde se denota un cierto pluralismo y competencia política, en las que se reconocen los derechos y libertades fundamentales, etcétera. La periodicidad de las elecciones no confirma que un sistema sea democrático, para ello, es necesario, también, que las elecciones sean competitivas, libres y justas.

procedimentales. Sin embargo, como destaca Robert A. Dahl (1992), “la teoría de la democracia” es un campo de estudio bastante reciente, cuyos límites todavía no están claros:

“El uso de la expresión <<teoría de la democracia>> para designar un campo particular de estudio, análisis, descripción empírica y teorización es bastante reciente, y aún no está claro que debería incluir, razonablemente, una <<teoría democrática>>”.

(Dahl, 1992: 14-15)

Teniendo en cuenta las limitaciones enunciadas por Dahl (1992), este epígrafe tiene como cometido principal introducirse en uno de los marcos teóricos que dan sustento a esta obra: la teoría de la democracia y, en concreto, de la democracia liberal o representativa, pero haciendo especial hincapié en aquellas corrientes teóricas que conceden un papel destacado a los procesos e instituciones electorales.

2.1.1. Aproximación a los conceptos de democracia y elecciones

El concepto de democracia “no es un concepto pacífico” sino que se caracteriza por ser un término multidimensional (Anduiza y Liñeira, 2006:75), polémico y dinámico (Santamaría Ossorio, 1997:173). La palabra *demokratía* fue acuñada hace unos dos mil cuatrocientos años. En este dilatado periodo de tiempo el concepto de democracia ha ido adquiriendo diversos significados, relacionados con distintos ideales y contextos históricos, políticos, económicos y sociales (Sartori, 1988: 343). Esta circunstancia conlleva que resulte complicado acuñar una única definición de democracia, ya que su significado ha variado a lo largo de la historia, pasando, incluso, por determinados periodos de descrédito³.

Held (2007: 23), en su obra *Modelos de democracia*, recoge y clasifica los diferentes enfoques académicos sobre la teoría de la democracia partiendo de dos tipologías generales⁴: la democracia directa o participativa, en la que los ciudadanos participan directamente en el sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas; y la democracia liberal o representativa, a la que define como un sistema de gobierno que comprende a funcionarios electos que asumen la representación de los intereses y/u opiniones de los ciudadanos en el marco del imperio de la ley.

En la misma línea que el autor inglés, Sartori (2003:25-26) sostiene que la teoría de la democracia se encuentra dividida únicamente por la discontinuidad que separa la democracia de los antiguos de la democracia de los modernos y que esta última es

³ Según recuerda Sartori: “La primera democracia moderna era considerada por sus autores como un régimen republicano, no como un régimen monocrático. Incluso la Revolución Francesa tuvo como ideal la república, y si en aquellos años turbulentos también luchó por la democracia –la democracia después denominada jacobina–, era éste un propósito secundario disimulado bajo el nombre de <<république>>. Tan solo Robespierre empleó la palabra democracia, y ello al final de su discurso a la Convención del 5 de febrero de 1794, asegurando así su mala reputación (al menos en Europa) durante otro medio siglo” (Sartori, 1988: 358-359).

⁴ Sin embargo, como señala Held (2007), en cada una de estas dos grandes tipologías teóricas se insertan, también, modelos diferentes, por lo que más que constituir una dicotomía tajante, esta clasificación se debe entender como una guía heurística que reconoce muchas graduaciones intermedias.

fundamentalmente una teoría de la democracia liberal. En consecuencia, en el estudio de la democracia se establecen dos grandes periodos diferenciados: la etapa de la democracia antigua (en especial, la que se instauró en la Grecia clásica), que no contemplaba la representación, ya que los ciudadanos participaban directamente en la *polis*, y en la que no se podía hablar de Estado, en sentido estricto, por lo que existía una democracia sin Estado (Sartori, 1988); y la democracia liberal y representativa, que se corresponde con el surgimiento del Estado moderno (el Estado de derecho) y con el origen y la consolidación del modelo actual de democracia, en la que las elecciones se constituyen como el mecanismo fundamental para la selección de los gobernantes. De este modo, la democracia directa y la democracia representativa no solo difieren en su contexto de procedencia sino, también, en “la estructura del proceso decisonal político”; es decir, en la concreción de las “reglas procedimentales para lograr decisiones colectivas” (Bovero, 2002:44).

El marco teórico de esta investigación se circunscribe lógicamente a la democracia liberal. En contraste con la democracia directa, esta tipología se caracteriza por ser un régimen político representativo, en el que la alternancia en el poder se instrumentaliza a través de la celebración de elecciones periódicas. Estos procesos electorales permiten la participación de los ciudadanos en la conformación del poder, en la selección de sus gobernantes, explicitándose, así, su opción política a ejercer el derecho de voto. La democracia moderna es esencialmente representativa (Manin, 1998). La representación se materializa y garantiza a través de las elecciones, ya que no puede existir representación si no se ofrece a los representados la posibilidad de expresarse y protegerse (Sartori, 1999:266).

En las democracias representativas, las elecciones son la técnica⁵ mediante la que se forja la representación, “el <<método democrático>> para designar a los representantes del pueblo” (Nohlen, 2004), pero son, también, el instrumento a partir del cual la democracia despliega su eficacia (Aragón Reyes, 1989:99). En este sentido, Nohlen destaca el doble vínculo entre elecciones y democracia al afirmar que en la medida que las elecciones “cimentan la certeza de que la representación política corresponde a la voluntad política del electorado expresada a través del voto, en igual medida este derecho se convierte en un instrumento técnico-jurídico para garantizar la democracia” (Nohlen, Picado y Zovatto, 1998:7). Por ello, en los sistemas políticos democráticos actuales, las contiendas electorales son los instrumentos necesarios de cara a que se articule la representación, se produzca

⁵ Como destaca Sartori (2009: 46): “*las técnicas electorales no provienen de los griegos (que normalmente recurrían al sorteo), sino de las órdenes religiosas, de los monjes atrincherados en sus conventos-fortalezas, que en la Edad Media se veían obligados a elegir a sus superiores. No pudiendo recurrir al principio hereditario ni al de la fuerza, no les quedaba otra salida que elegir votando*”.

gobierno y se mantenga y garantice la legitimidad en los sistemas políticos democráticos⁶ (Carreras y Vallés, 1977: 19-32). Por tanto, las elecciones sobrepasan dicha concepción medial, instrumental o técnica de simple procedimiento para la designación de los representantes del pueblo, al convertirse en el elemento clarificador de la democracia misma, en “un fin o meta, de modo que hay democracia porque hay elecciones libres y hay elecciones libres porque hay democracia. El método, pues, se identifica con el objeto” (Lucas Verdú, 1976:197-198).

En este engranaje o entramado institucional de las democracias, los órganos electorales se configuran como piezas clave, ya que ayudan a gestionar y asegurar que las elecciones realmente cumplen con sus objetivos fijados, neutralizando, así, cualquier anomalía que pueda tergiversar la voluntad de los ciudadanos, la transparencia, la igualdad política y la libre competencia electoral. En consecuencia, las autoridades electorales se convierten en “órganos necesarios para la democracia”, en elementos indispensables que contribuyen de manera decisiva a crear y garantizar su legitimidad⁷, ya que “sin justicia electoral no hay democracia, ésta es la condición *sine qua non* de la democracia” (Nohlen, 2006: 145).

En conclusión, “la elección y la representación son el equipo instrumental sin el cual la democracia no se realiza; pero, al mismo tiempo, son su talón de Aquiles” (Sartori, 2003:41). Sin embargo, ni las elecciones por sí mismas son sinónimo de democracia (PNUD, 2004), ni la simple existencia de órganos electorales puede llegar a garantizar la pureza en el ejercicio del sufragio, ya que a lo largo de la historia de la democracia representativa, como se demuestra en esta investigación, no siempre las elecciones han sido suficientemente libres y, por ello, la representación no ha sido necesariamente genuina. Frente a pruebas de fraude manifiesto, de privación a gran escala del sufragio, de violencia sistemática o intimidación grave y generalizada del derecho a voto (manipulación y corrupción) y/o de inexistencia de opciones reales, aunque se constituyan autoridades electorales que operen de manera eficiente, las elecciones no pueden ser calificadas de “libres y justas” (Goodwin-Gill, 2006:92). Para considerar un sistema político como democrático, hoy en día, se precisa que la democracia goce de ciertos requisitos procedimentales mínimos, entre otros, que se reconozcan y respeten los derechos y libertades fundamentales, que las contiendas electorales se desarrollen en un clima de pluralismo y de competencia política, que los ciudadanos puedan ejercer libremente y sin

⁶ Estas tres funciones son las que cumplen las elecciones en las democracias representativas actuales, aunque, como destaca Nohlen (2004), las elecciones también se pueden dar en otro tipo de sistemas políticos no democráticos adquiriendo un contenido funcional distinto. En los sistemas totalitarios (países del socialismo real) y en los sistemas autoritarios (Franquismo), las elecciones no se utilizan como elementos legitimadores del poder, sino como instrumentos de ejercicio del poder (totalitarismo) o para la reafirmación de las relaciones de poder existentes (autoritarismo).

⁷ El concepto que se emplea de legitimidad es el acuñado Lipset (1987): “la capacidad del sistema de generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más adecuadas para la sociedad”.

coerción su derecho al sufragio activo y pasivo (De Esteban, 1977:344). En definitiva, “si bien la democracia no puede reducirse a las elecciones, sin elecciones libres y honesta no hay genuina democracia” (López Pintor, 2004:11), porque “las elecciones libres y justas son una necesidad universal para que un Estado pueda considerarse verdaderamente democrático” (PNUD, 2004).

2.1.2. La dinamicidad de la democracia representativa. Enfoques teóricos y modelos de democracia

El modelo de democracia liberal, tal y como se refleja en nuestros días, es fruto de un proceso histórico lento y quebrantado a partir del cual se ha ido institucionalizando, poco a poco, en la mayor parte de los países del mundo occidental, un modelo de democracia realmente representativa. Esto quiere decir que, si bien el término democracia aparece acompañado, en la actualidad, de un conjunto de condiciones procedimentales mínimas (–“sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, recurrentes, correctas; más de un partido; diferentes y alternativas fuentes de información” (Morlino, 2007:5)-, sin las cuales no tiene sentido hablar de sistema político democrático, esto no siempre ha sido así. En las democracias actuales, las elecciones se celebraron mucho antes de que se impusiera el sufragio universal; es decir, la institucionalización de las elecciones como procedimiento precedió a la evolución de las democracias modernas (Nohlen, 2004).

En los orígenes de la democracia representativa moderna, a pesar de la existencia tanto de elecciones como de órganos electorales encargados de administrar y de verificar los procesos electorales⁸, los derechos políticos se encontraban limitados, el sufragio se restringía a una parte considerable de la población, el derecho a voto se reservaba a determinadas élites políticas, económicas y sociales y, sin embargo, estos regímenes se denominaban y se consideraban, dentro de sus contextos, también democráticos⁹. De ello, se deduce que el modelo de democracia representativa que imperaba en el siglo XIX contrasta notablemente con su actual configuración. Este término se caracteriza por su dinamicidad, por ser un concepto que cambia y evoluciona en relación con las transformaciones que se producen en el entorno y, por tanto, las funciones específicas de las elecciones dependerán de las “condiciones sociales, institucionales y políticas” que confluyan en cada periodo histórico (Nohlen, 2004). Dahl advierte, también, sobre la dinamicidad de la democracia al afirmar:

⁸ En el capítulo 3 se puede apreciar cómo a pesar de que los órganos electorales surgen con la implantación de la democracia en España, las características de estos incipientes sistemas políticos (sufragio restringido, oligarquías dominantes, baja cultura política, entre otras) junto con la existencia de una estructura electoral vinculada a la esfera gubernativa llevó consigo una manipulación sistemática de los procesos electorales que derivó en la tergiversación de la práctica democrática.

⁹ Carro Martínez (1983:189) considera que sin elecciones libres e iguales no existe “democracia verdadera”, “consiguientemente, deben ser rechazadas cuantas fórmulas violen dicho principio, tales como el voto racial, el sufragio censitario, el voto familiar, el voto profesional u orgánico, el voto plural y el voto múltiple”.

“Doy por supuesto que la democracia puede ser inventada y reinventada de manera independiente dondequiera que se den las condiciones adecuadas. Y las condiciones adecuadas han existido, creo, en tiempos distintos y en lugares diferentes”.
(Dahl, 1999:15)

En consecuencia, la democracia se caracteriza por ser un “proceso diacrónico” (Morlino, 2005). En cada momento histórico han existido distintas corrientes de pensamiento que han concebido, entendido y abordado el análisis de la democracia de manera variada, intentando dar respuesta a las necesidades o interrogantes políticos, sociales y/o económicos de la época. Por tanto, los enfoques o estudios teóricos de la democracia son dinámicos, es decir, se van imprimiendo nuevos temas a partir de las nuevas experiencias y de las nuevas incógnitas que se buscan resolver. Schmitter y Karl (1993), entre otros, también remarcen la variabilidad de la democracia y de sus instituciones con respecto a la especificidad del entorno cuando exponen lo siguiente:

“(…) la democracia no consiste en una serie única de instituciones. Hay muchos tipos de democracia y sus diversas prácticas producen una serie igualmente variada de efectos. La forma específica que adquiere la democracia es contingente respecto a las condiciones socioeconómicas de un país, así como de las estructuras estatales y a las prácticas políticas firmemente establecidas”.
(Schmitter y Karl, 1993:18)

Este carácter dinámico ha sido la causa principal de que a lo largo del tiempo hayan surgido modelos teóricos diferenciados que han tratado de abordar el análisis de la democracia desde perspectivas, objetivos o postulados distintos, como consecuencia lógica del grado de desarrollo o consolidación del contexto político, social y económico en que se han ido originando. En la Tabla 2.1 se resumen, siguiendo las clasificaciones de Held (2007), Macpherson (1994) y Rubio Carracedo (1995), algunos de los “modelos de democracia”¹⁰ representativa que se han ido sucediendo desde el siglo XVIII hasta la actualidad.

La mayor parte de los modelos expuestos en la Tabla 2.1 (con excepción de la democracia protectora y de la democracia desarrollista) se originaron en pleno siglo XX. La finalización de la Segunda Guerra Mundial se interpretó como un triunfo de los regímenes democráticos sobre los sistemas totalitarios, lo que supuso, también, el punto de partida de nuevas corrientes teóricas que intentaron abordar el estudio de la democracia desde diferentes perspectivas. Estos modelos manifestaban la necesidad de adaptar la democracia liberal clásica a las nuevas realidades sociales, técnicas y económicas (sociedades complejas -organizativa y tecnológicamente-, heterogeneidad cultural, nuevas demandas de los ciudadanos -calidad de vida, valores postmateriales, pluralismo, etcétera-),

¹⁰ Held (2007) utiliza el término “modelo” para referirse a la construcción teórica diseñada para revelar y explicar los elementos clave de una forma democrática y su estructura subyacente de relaciones: “Los modelos son, por consiguiente, <<redes>> complejas de conceptos y generalizaciones acerca de aspectos políticos, económicos y sociales” (Held, 2007:25-26).

tanto en el mundo occidental como en las naciones en desarrollo y en los países excomunistas europeos y asiáticos (Rubio Carracedo, 1995:165).

Tabla 2.1. La democracia liberal-representativa y sus principales modelos teóricos¹¹

Fecha de origen	Tipología o modelo	Principales autores
Siglo XVIII-XIX	Democracia protectora	James Madison y los <i>Federalistas</i> , Benjamin Constant, Jeremy Bentham, James Mill
Siglo XIX-XX	Democracia desarrollista	John Stuart Mill, Alexis Tocqueville
Siglo XX	Democracia elitista competitiva	Joseph Alois Schumpeter Max Weber
Siglo XX (años 50)	Democracia pluralista	Robert Dahl, Norberto Bobbio
Siglo XXI	Calidad de la democracia	Leonardo Morlino, Guillermo O'Donnell Larry Diamond

Fuente: elaboración propia a partir de Held (2007), Macpherson (1994), Rubio Carracedo (1995).

Las distintas visiones o modelos de democracia representativa, a pesar de su difícil clasificación, se pueden agrupar y simplificar en dos grandes ejes o dimensiones teóricas que se resumen en la Tabla 2.2: la democracia minimalista, normativa, formal o procedimental¹²; y la democracia maximalista, sustantiva o fundamental (entre otros, Bovero, 2002; Cotarelo, 1990; Jáuregui, 1994; Ross, 1989; Sartori, 2003). Ambos enfoques son aspectos constituyentes de la auténtica democracia. Por tanto, aunque son distinguibles a efectos teóricos, no son separables, conforman dos caras de una misma moneda, la “democracia real”, por lo que la diferencia estriba en la cuestión que se plantea: “si la democracia es un medio o también un fin” (Jáuregui, 1994:24). La democracia procedimental pone el acento en el sentido instrumental de la democracia, en los mecanismos y en los procedimientos, en el *modus operandi* de la democracia, en las estructuras y las técnicas que la hacen aplicable (Sartori, 2003:58-59). En cambio, la concepción maximalista entiende la democracia como un fin en sí mismo, como una etapa en el camino hacia una sociedad superior, centrando, así, el enfoque teórico en los objetivos o en el contenido de la democracia, en su sustantividad, es decir, en el desarrollo de los derechos de los ciudadanos en todas sus dimensiones (económicas, políticas o sociales, entre otras) (Cotarelo, 1990: 15).

Como se puede observar en la Tabla 2.2, la perspectiva instrumental de la democracia se considera empirista, ya que se centra en el “cómo funciona la democracia”, en el *quien* y en el *cómo* de las decisiones políticas, es decir, en quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (Bobbio, 2001:24); mientras que la democracia sustantiva suele ser racionalista, planteándose *qué* es la democracia, su contenido, sus objetivos o sus fines (Bovero, 2002:45; Ross, 1989:97; Sartori, 2003:59).

¹¹ Aunque la democracia liberal-representativa cuenta con un mayor número de corrientes, en la Tabla 2.1 se ha optado por reflejar aquellas que han dado fundamento teórico a esta investigación.

¹² Como destaca Bovero, “la noción de democracia formal no debe ser confundida con la de democracia aparente”, ya que “cuando los marxistas (...) criticaban la democracia formal llamándola también <<burguesa>> lo hacían en nombre de una democracia más verdadera. En su lenguaje, el adjetivo <<formal>>, aplicado a la democracia, no tenía otro significado relevante que no fuera el de <<aparente>> y <<engañosa>>, y el adjetivo <<sustancial>> tenía el único significado de <<auténtica>> y <<verdadera>>” (Bovero, 2002:44).

Tabla. 2.2. La democracia procedimental y la democracia sustantiva

Tipo de democracia	Pregunta básica	Matriz teórica
Democracia sustantiva o fundamental	<i>¿Qué es la democracia?</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Racionalista (democracia prescriptiva) ➤ El pueblo es soberano y todo lo demás, su derivación ➤ Perspectiva de análisis: sustancial. La esencia de la democracia, su sustantividad, sus fines, sus objetivos
Democracia instrumental o procedimental	<i>¿Quién decide?</i> <i>¿Cómo funciona la democracia?</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Empirista (democracia descriptiva) ➤ Resalta la esencia de la democracia, pero pone el acento en los mecanismos que la hacen posible ➤ Perspectiva de análisis: procedimental. Estructuras, técnicas, aspectos procedimentales

Fuente: elaboración propia a partir de Sartori (2003: 58-59), Cotarelo (1990:15), Bovero (2002:44-45) y Jáuregui (1994:24).

A lo largo de este capítulo, se hace un recorrido por aquellas corrientes teóricas que han utilizado como elementos fundamentales en sus argumentaciones los aspectos institucionales y procedimentales de la democracia, porque aunque “no existe unanimidad en el debate teórico sobre la democracia, aparte del carácter inacabado del proceso”, sí hay cierto grado de consenso sobre los elementos en que se basa la democracia, y en el hecho de que “las elecciones libres, justas y auténticas son una característica esencial de este concepto” (Goodwin-Gill, 2006:82). Desde esta perspectiva, los órganos electorales se destacan como elementos fundamentales para el mantenimiento de la democracia representativa actual.

2.1.3. Los antecedentes de la democracia representativa

Afrontar el análisis de la teoría de la democracia representativa o liberal de una manera omnicomprensiva y, en especial, de la democracia formal o procedimental implica, de manera inexcusable, realizar un recorrido por sus antecedentes, por el liberalismo clásico. “El liberalismo es un presupuesto necesario de la democracia” (Sartori, 2003:290) que dará sustento al Estado de derecho, “prioridad esencial” de la democracia moderna (Cotarelo, 1990:13). Por tanto, “la democracia en su sentido moderno encuentra su origen en un periodo tan relativamente cercano como es el del surgimiento de los Estados liberales a partir de la revolución francesa” (Jáuregui, 1994:17). Esta circunstancia conduce a Bobbio (2001: 26-27) a afirmar que sin liberalismo no existe democracia y viceversa, e incluso a matizar que esta interdependencia se da en dos sentidos: en la línea que va del liberalismo a la democracia, porque son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; y en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, ya que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales.

2.1.3.1. Los postulados del liberalismo clásico

El liberalismo clásico nace en Inglaterra en el siglo XVII y es la corriente ideológica que acompañó la implantación del Estado de derecho, del imperio de la ley (Cotarelo, 1990:14). Las ideas liberales se formularon a lo largo de los siglos XVII y XVIII y en todas ellas se perfilaba un descontento hacia el contexto político, social y económico de la época. Los pensadores del liberalismo clásico se mostraban contrarios al poder absoluto del Estado, a la autoridad excluyente de las iglesias y a los privilegios políticos y sociales existentes, y presentaban una serie de alternativas con la finalidad de que el individuo pudiera desarrollar sus capacidades personales, su libertad, tanto en el ámbito religioso como en el económico y en el político (Abellán, 1998:13). Por ello, la teoría del liberalismo tiene su centro neurálgico en la “libertad política –libertad para el ciudadano de la opresión del Estado-” (Sartori, 1988: 463).

Se suele destacar a Hobbes como “el auténtico fundador del liberalismo” (Habermas, 1993:73), por ser el primero en reconocer sus premisas fundamentales. Sin embargo, sus escritos denotan, como manifiesta García Guitián (1998:117), una defensa del poder absoluto del soberano, que lo distancia del liberalismo político. Así pues, Locke (1632-1704) y Montesquieu (1689-1755) pasarían a considerarse los verdaderos precursores del liberalismo político. El primero de ellos planteó los aspectos básicos de esta corriente, retomando algunos de los postulados marcados por su compatriota Hobbes, y el segundo los amplió y reformuló. Sus ideas fueron reactivas, ofrecían alternativas teóricas frente al poder político absoluto y a una sociedad estructurada en estamentos. Sin embargo, se erigieron, también, en fuente de inspiración de las posteriores revoluciones burguesas, las que derrocaron el absolutismo imperante e implantaron el liberalismo político.

Locke recogió el núcleo teórico del liberalismo en su obra *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (publicada por primera vez en 1690), donde destacó una serie de principios básicos: la visión instrumental del gobierno y de la política, el reconocimiento del imperio de la ley¹³, del Estado de derecho como mecanismo fundamental para “lograr la paz, la seguridad y el bien del pueblo” (Locke, 1994); el control del poder mediante la división de poderes (legislativo y ejecutivo); la supremacía del poder legislativo limitado en su ejercicio por el pueblo, que podía disolver o alterar la legislatura si consideraba que su actuación no

¹³ Locke resaltó el “gobierno de la ley” al señalar lo siguiente: “(...) *quienquiera que ostente el supremo poder legislativo de un Estado está obligado a gobernar según lo que dicten las leyes establecidas, promulgadas y conocidas del pueblo, y a resolver los pleitos de acuerdo con dichas leyes, y a emplear la fuerza de la comunidad para que las leyes se ejecuten dentro del país; y si se trata de relaciones con el extranjero, debe impedir o castigar la injurias que vengan de afuera, y proteger a la comunidad contra las incursiones e invasiones*” (Locke, 1994: capítulo 9).

era eficaz¹⁴; el principio de la mayoría¹⁵; y el respeto a los derechos naturales de los individuos, en especial el derecho a la propiedad.

El autor inglés entendía la libertad política como una protección o defensa frente al poder arbitrario y sin límite (absoluto) (Sartori, 1988: 372). Por ello, bajo este modelo, la libertad esencial era la libertad civil, aquella que confería al individuo un ámbito de independencia frente al aparato del Estado (Bastida Freijedo, 1991:121) con el objeto de proteger y asegurar sus intereses individuales, intereses que se garantizaban mediante el imperio de la ley, ya que como destacaba Locke “donde no hay ley no existe libertad” (Locke, 1994: capítulo 6).

Las ideas políticas de Locke ayudaron a echar los cimientos para el desarrollo del liberalismo y preparar el camino para la introducción del gobierno popular representativo. Sin embargo, presentaban algunas carencias, ya que aunque enunció que el poder político se ejercía por confianza, por y para el pueblo, no concretó quién debía ser considerado pueblo y bajo qué condiciones se debía otorgar la confianza; es decir, no contempló el cómo debía articularse la representación y cuál debía ser su contenido. Por tanto, para el teórico inglés la participación del ciudadano en la vida pública, la libertad política (tal y como se entiende en la actualidad) no se era un elemento fundamental. Los procesos electorales, el que se eligiera de manera periódica una asamblea legislativa no era un requisito necesario para crear un gobierno legítimo o de consenso, y mucho menos la existencia del sufragio universal (Held, 2007:105).

Otro de los grandes paladines en la articulación del modelo liberal fue Montesquieu. El ideólogo francés redefinió los postulados manifestados por su predecesor inglés e introdujo ciertas novedades en su dimensión institucional, en especial, respecto a las formas de organización del poder público con vistas a poder garantizar la seguridad de los ciudadanos. Montesquieu concretó la división de poderes (diferenció entre tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial) para, así, construir un sistema institucional que limitase la acción del Estado y protegiese los derechos básicos de los individuos. Como pone de relieve Arendt (1988:155), el teórico francés pensaba que la separación de poderes no solo proporcionaría una garantía contra el monopolio del poder por parte del gobierno, sino que serviría como un mecanismo de generación constante de poder en el seno de las instituciones, permitiendo,

¹⁴ Según Locke, “solo puede haber un poder supremo que es el legislativo y al cual todos los demás deben estar subordinados, sucede, sin embargo, que al ser éste un poder fiduciario, con el encargo de actuar únicamente para ciertos fines, el pueblo retiene todavía el supremo poder de disolver o alterar la legislatura, si considera que la actuación de ésta ha sido contraria a la confianza que se depositó en ella” (Locke, 1994: capítulo 13).

¹⁵ El principio de la mayoría se sustentaba en lo siguiente: “(...) cada hombre, al consentir con otros en la formación de un cuerpo político bajo un solo gobierno, se pone a sí mismo bajo la obligación, con respecto a todos y cada uno de los miembros de ese cuerpo, de someterse a las decisiones de la mayoría y a ser guiado por ella” (Locke, 1994: capítulo 8).

así, que los poderes se contrapesaran y equilibraran mutuamente. De esta forma, tal y como afirmó Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes*:

“Para que no se pueda abusar del poder es preciso que el poder frene al poder”.
(Montesquieu, 1980: libro XI, capítulo IV)

En materia electoral, Montesquieu subrayó la importancia de las elecciones como la única actividad de gobierno que debía ejercer el pueblo con el objeto de seleccionar a sus representantes¹⁶:

“El pueblo no debe entrar en el Gobierno más que para elegir a sus representantes, que es lo que está a su alcance. Pues si hay pocos que conozcan el grado exacto de la capacidad humana, cada cual es capaz, sin embargo, de saber, en general, si su elegido es más competente que los demás”.

(Montesquieu, 1980: libro XI, capítulo VI)

El pensamiento liberal clásico constituyó el asiento teórico de los aspectos institucionales de la democracia (división de poderes, imperio de la ley y elecciones periódicas, entre otros) y contribuyó como inspiración a las revoluciones burguesas, siendo además el punto de partida de los enfoques teóricos posteriores sobre la democracia. En concreto, esta corriente abrió las puertas hacia los modelos de democracia como protección y de democracia como desarrollo. Estas dos perspectivas teóricas se diferencian en la manera de concebir la participación popular. Los autores de la democracia protectora la interpretan como una derivación instrumental de los principios liberales, y los de la democracia desarrollista como un elemento moral autónomo, como un factor que contribuye al desarrollo moral y social de los ciudadanos, al hacerlos más activos e instruidos (García Guitián, 1998:124-125). La evolución de estas dos corrientes primigenias dará lugar, tras la segunda guerra mundial, al origen de dos concepciones distintas y complementarias de la democracia: la democracia minimalista, formal o procedimental y la democracia maximalista o sustantiva.

2.1.3.2. La democracia como protección

La democracia como protección es el antecedente teórico más remoto de la democracia formal o procedimental. Ambas corrientes focalizan su discurso en los aspectos formales o procedimentales del régimen político, en los mecanismos institucionales que permiten regular las reglas del juego. Sin embargo, su divergencia estriba en cómo conciben la participación política. En concreto, la democracia como protección descuida los temas relacionados con la plena participación de los ciudadanos en las contiendas electorales, el

¹⁶ Montesquieu en su modelo representativo abogaba por una visión restringida de la participación política, por el establecimiento de ciertas limitaciones o restricciones en el derecho al sufragio: *“todos los ciudadanos de los diversos distritos deben tener derecho a dar su voto para elegir al representante, exceptuando aquellos que se encuentren en tan bajo estado que se les considere carentes de voluntad propia”* (Montesquieu, 1980: libro XI, capítulo VI).

sufragio universal. Este hecho se justifica en la desconfianza de la burguesía que después de haberse liberado del despotismo de la monarquía absoluta teme que en su lugar se asiente una nueva modalidad de despotismo, el despotismo de las masas, el despotismo de las mayorías. Por ello, democracia y representación se configuran como dos formas de gobierno separadas y distintas, que encuentran, sin embargo, una síntesis a partir de la última parte del siglo XIX (Santamaría Ossorio, 1997:174).

El modelo protector entiende la democracia como un “régimen político que permite la protección de cada ciudadano respecto de la acción de otros individuos y de todos ellos respecto de la acción del Estado” garantizándose, así, el máximo de libertad para cada uno de ellos (Del Águila, 1997:142). En este sentido, la democracia contribuye a la libertad, al desarrollo y al bienestar de cada ciudadano individualmente considerado. Esta visión establece una separación tajante entre el Estado y la sociedad, entre gobernantes y gobernados, que influye, como se verá, en el modo de articularse los procesos electorales y la participación política.

Los teóricos de la democracia protectora, el estadounidense Madison (1751-1836), el francés Constant (1767-1830), y los ingleses Bentham (1748-1832) y J. Mill (1773-1836), concretaron y ampliaron los mecanismos institucionales del liberalismo clásico (ver Tabla 2.3). Todos ellos, inspirados en las ideas de Montesquieu y Locke¹⁷, apostaron por defender un modelo de democracia que se fundamentaba en lo siguiente: la división de poderes como elemento de equilibrio, de control y de protección de los excesos del poder político, sobre todo de las facciones mayoritarias¹⁸; la vigencia del Estado de derecho; la libertad individual; la igualdad, entendida como igualdad formal o igualdad de los ciudadanos ante la ley; las divisiones territoriales del poder como nuevos mecanismos de división y de contrapeso ante los posibles abusos o extralimitaciones por parte de alguno de los poderes (en especial, Madison y los Federalistas proponían el sistema federal); la separación entre gobernantes y gobernados; el sufragio restringido; y la celebración de elecciones periódicas como mecanismo de designación del gobierno representativo.

¹⁷ García Guitián (1998:120 y 123) destaca que aunque los enfoques teóricos de los autores de la democracia protectora parten de los postulados de Locke y Montesquieu, también difieren en dos elementos: la forma de gobierno propuesta y el contexto en el que se originan. De todas maneras, en opinión de la autora, lo importante de las teorías que se concentran en este periodo no es tanto la forma de gobierno adoptada (monarquía, república, etcétera), que depende, sobre todo, de la tradición política, sino que se limitara el poder, que su fuente de legitimación fuera la soberanía popular y que se protegiera un conjunto de derechos individuales en los que no interviniera el Estado. Por otro lado, si bien los pensamientos de Locke y Montesquieu eran reactivos, las construcciones teóricas de algunos autores (Madison y Constant) intentaban dar respuesta a lo que debería ser un régimen popular en las sociedades modernas, las que surgen tras las revoluciones norteamericana –en el caso de Madison– y francesa –en el caso de Constant–, al que incorporarían como principios básicos los del liberalismo.

¹⁸ Madison define la facción como *“un número de ciudadanos, ya equivalgan a una mayoría o a una minoría del conjunto, que están unidos y actúan por algún impulso, pasión o interés común, que se opone a los derechos de otros ciudadanos, o a las intereses permanente y agregados de la comunidad”* (Madison, Hamilton y Jay, 1994).

Tabla 2.3. Modelo de democracia como protección

Principio justificativo	➤ Los ciudadanos exigen protección frente a sus gobernantes y a sus semejantes
Características principales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Soberanía popular ➤ Elecciones regulares ➤ Poderes del Estado impersonales. Legalmente divididos en ejecutivo, legislativo y judicial ➤ Carácter central del constitucionalismo, como garantía de la libertad frente al trato arbitrario ➤ Igualdad ante la ley ➤ Separación del Estado y la sociedad civil ➤ Centros de poder y grupos de interés en competencia

Fuente: adaptado de Held (2007:123).

Los representantes de esta corriente continuaron interpretando la libertad, al igual que los ideólogos del liberalismo clásico, como una libertad individual. Berlin (1974:213) concibe esta libertad como una “libertad negativa”, ya que su significado principal es la “ausencia de constreñimientos”. La libertad negativa, denominada también libertad protectora o defensora (Sartori, 1988:371), conforma aquella esfera privada de los individuos en la que no puede intervenir el poder estatal para proscribir o prescribir ciertas acciones. El Estado, bajo el modelo proteccionista, tiene la obligación de respetar y garantizar este ámbito de libertad de los individuos, por lo que les concede un conjunto de derechos fundamentales (derechos de expresión, asociación y reunión). En *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, Constant reivindicó la importancia de la libertad individual (“el goce pacífico de la independencia privada”) frente a la libertad política de participación en los asuntos públicos:

“(…) ya no es posible disfrutar de la libertad de los antiguos, que se basa en la participación activa y constante en el poder colectivo. Nuestra libertad debe fundarse en el pacífico goce de la independencia privada”.
(Constant, 1989)

En la misma línea que sus predecesores, Constant abogaba por la implantación de una serie de garantías constitucionales que limitaran el poder político y protegieran la libertad individual. Por ello, recurría al sistema representativo, que definía como “una organización mediante la cual una Nación pone sobre los hombros de unos cuantos individuos lo que no puede o no quiere hacer directamente” (Constant, 1989). De este modo, el ideólogo francés evidenció que la libertad no consistía en la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos sino en “hacerse representar” (Constant, 1989). Desde esta óptica, las elecciones se consideraban un procedimiento imparcial y frecuente para designar a los mejores representantes de la Nación, y la representación se interpretaba como un medio de sustitución de la voluntad colectiva, por lo que “no significaba delegar el poder en los representantes parlamentarios para que éstos tomaran todas las decisiones y construyeran la voluntad popular de acuerdo con sus propios deseos o consideraciones” (Baños, 2006:39). En este sentido, el representante se veía aislado de la política, de los intereses y de las facciones, y a la hora de decidir no estaba obligado a tener en cuenta los intereses concretos de su electorado. Por el contrario, ante el pluralismo de intereses,

valores y actitudes de los gobernados, el representante debía permanecer neutral y buscar, ante todo, un abstracto interés general que no tenía por qué reflejar los intereses y concepciones de los representados, y que inclusive podía ir en contra de las opiniones de los propios ciudadanos (Madison, Hamilton, Jay, 1994: carta 63). De este modo, los representantes gozaban de una amplia independencia y discrecionalidad con respecto a sus representados, los cuáles solo contaban con un único mecanismo institucional para controlar y exigir cuentas a sus gobernantes, las elecciones periódicas.

Bajo estos postulados, la regulación jurídica de las elecciones se centraba solo en los aspectos formales y garantistas de la función de elegir, factores que no tenían por qué encontrarse vinculados con el derecho de participación política de todos y cada uno de los ciudadanos (Bastida Freijedo, 1991:129). El por qué de esta separación entre Estado y sociedad, o si se prefiere entre gobernantes y gobernados, se debía a que los autores de la democracia protectora tenían una concepción elitista de la democracia (similar a la que planteaban Locke y Montesquieu), por lo que restringían la ciudadanía, los derechos políticos y el sufragio, a un selecto número de ciudadanos. Por ello, las instituciones de gobierno debían estar compuestas por una élite selecta, por aquellos ciudadanos virtuosos que podían tomar las decisiones más eficaces en favor del interés común (Baños, 2006:40). Madison justificó esta separación entre representantes y representados, destacando la superioridad de los primeros respecto a los segundos, al especificar lo siguiente:

"(...) gracias al patriotismo y amor a la justicia de los representantes, es menos probable que se sacrifique el verdadero interés del país en aras de consideraciones parciales y temporales (...) la voz pública pronunciada por los representantes del pueblo estará más a tono con el bien público que si fuese pronunciada por el mismo pueblo".
(Madison, Hamilton y Jay, 1994: carta 10)

Para evitar que la discrecionalidad de los representantes se tradujese en un gobierno despótico y tiránico, la tradición democrática liberal no sólo confiaba en el elevado carácter moral e intelectual de los representantes, sino también en la estructura misma del sistema gubernamental y social. La estructura del gobierno democrático se caracterizaba por la división y el equilibrio entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sustentados en un marco institucional y legal pertinente. Se trataba de mecanismos de autocontrol del sistema a través de controles y balances que disminuían la probabilidad del uso despótico o ilegítimo del poder público. Además, la cámara legislativa contribuía a que las decisiones fueran imparciales y más eficaces, porque mediante el debate y la deliberación de los asuntos públicos, los representantes podían alejarse de las consideraciones parciales y facciosas y adoptar las mejores decisiones en favor del interés común (Madison, Hamilton y Jay, 1994). De esta manera, las virtudes del sistema político suplían las deficiencias derivadas de la participación ciudadana. Por otro lado, la estructura social de la democracia proteccionista

se caracterizaba por su homogeneidad, por el establecimiento de un orden social único en el se reconocía la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos.

En resumen, la democracia protectora se concebía como un arreglo institucional que no solo servía para la designación del gobierno por parte del electorado, sino para realizar funciones de autocontrol del poder político por medio de la separación y el equilibrio de las diferentes ramas gubernamentales. En este arreglo institucional, los representantes contaban con una amplia independencia en relación con sus electores. En su conjunto, el sistema democrático tenía como propósito garantizar las libertades o derechos fundamentales y universales de los individuos en su vida privada. En este sentido, los ciudadanos se consideraban esencialmente iguales, al ser sujetos que detentaban un mismo conjunto de derechos fundamentales. El principio de igualdad y universalidad de derechos diluía las diferencias culturales de los habitantes y, en consecuencia, reforzaba la homogeneidad cultural de la nación. El Estado nacional homogéneo era pues el crisol donde se integraban las características fundamentales del modelo de la democracia protectora.

Este modelo liberal protector convivió con la exclusión del sufragio y de otros derechos políticos, como el de la asociación de grandes masas de la población. El desarrollo de este modelo dará lugar a un nuevo enfoque teórico (la democracia desarrollista) que irá asociado a la gradual ampliación del derecho al voto y a la multiplicación de los órganos representativos cuyos representantes serán objeto de elección (Bobbio, 1997: 446-447). Sin embargo, hay que ser conscientes de que este régimen político basado en el sufragio restringido y caracterizado además, en el caso español, por el turnismo de partidos, la existencia de oligarquías locales y el caciquismo electoral, suponía claramente una falsificación notoria de la idea de democracia en su sentido material (Martínez Ruano, 2003:38).

2.1.3.3. La democracia como desarrollo

Los cambios políticos y sociales de los siglos XIX y XX (la presión de los movimientos obreros, el proceso de industrialización y de desarrollo económico, y el nacimiento de los partidos de masas¹⁹ y de los sindicatos, entre otros) propiciaron la introducción de nuevos factores en la teoría de la democracia liberal. De este modo, surge una nueva corriente de pensamiento liderada por Alexis de Tocqueville (1805-1859) y John Stuart Mill (1806-1873) que se denominó: “democracia desarrollista”. Si el modelo de democracia protectora se sostiene en la necesidad de crear instituciones responsables para evitar la dominación de unos ciudadanos sobre otros, en el caso de la democracia desarrollista se defiende la participación política como un fin deseable en sí mismo, al ser el

¹⁹ Martínez Cuadrado destaca que *“la era de la democracia de masas, posterior a la revolución de 1848 y generalizada a partir de 1918, hace de los partidos políticos de masas un interlocutor fundamental entre el Estado y los ciudadanos”* (Martínez Cuadrado, 1994).

mecanismo primordial para el desarrollo de la ciudadanía activa, informada y responsable (Held, 2007:98).

Este nuevo modelo de democracia, como se puede observar en la Tabla 2.4, retoma el armazón institucional de la democracia protectora, la división de poderes; el imperio de la ley; el gobierno representativo y las elecciones periódicas. Sin embargo, su aportación más significativa fue el contemplar la participación política, la libertad política (no individual), como un factor primordial del sistema político democrático; es decir, su peculiaridad estriba en poner el acento en la libertad e igualdad política, en las variables sustantivas de la democracia. Tocqueville, en su principal estudio, *La democracia en América* (publicado por primera vez en 1835 –la primera parte- y en 1840 –la segunda-), ya había argumentado que la progresiva extensión del derecho a voto en la población adulta y de la democracia, en general, generaba un proceso nivelador de amplias condiciones sociales a todos los individuos (Held, 2007:129).

Tabla 2.4. Modelo de democracia como desarrollo

Principios justificativos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La participación en la vida política como requisito necesario no solo para la protección de los intereses individuales, sino también para la creación de una ciudadanía informada, comprometida y en desarrollo ➤ La participación política es esencial para la expansión de las capacidades individuales
Características principales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Soberanía popular con el sufragio universal ➤ Gobierno representativo (liderazgo electo, elecciones periódicas, voto secreto, etcétera) ➤ Frenos constitucionales para asegurar las limitaciones y la división del poder del Estado ➤ Demarcación de la asamblea parlamentaria y la burocracia pública, es decir, separación entre las funciones de los elegidos y las de los administradores especialistas (expertos) ➤ Participación de los ciudadanos en las distintas ramas del gobierno, a través del voto, una extensa participación en el gobierno local, debates públicos y servicios judicial

Fuente: adaptado de Held (2007:141).

John Stuart Mill dejó bien claro, en su obra *Del Gobierno representativo* (publicada por primera vez en 1861), que era un esforzado defensor de la democracia representativa, a la que consideraba el gran descubrimiento de los tiempos modernos, pues permitía la participación plena del pueblo:

“(…) el único gobierno que puede satisfacer plenamente las exigencias del estado social es aquél en el que todo el pueblo participa (...); que la participación debe ser tan amplia en todas partes como permita el nivel general de mejoramiento de la comunidad; y que nada puede ser tan deseable en último término como la admisión de todos a compartir el poder soberano del Estado. Pero puesto que, en cualquier comunidad que exceda de una pequeña ciudad, todos no pueden participar personalmente en los asuntos públicos, salvo en pequeña parte de ellos, se deduce que el tipo ideal de perfecto gobierno tiene que ser el representativo”.
(Stuart Mill, 2007)

El autor inglés fue uno de los primeros teóricos (junto con Madison) en reconocer la importancia de la rendición de cuentas como una de las dimensiones fundamentales de la democracia representativa:

“Tan importante es que los electores designen a un representante más instruido que ellos como que este individuo más ilustrado sea responsable hacia ellos (...) los electores tienen derecho a saber como piensa obrar, según que opiniones se propone dirigir su conducta en todo lo que se refiere al deber público”.
(Stuart Mill, 2007)

Con J. S. Mill se apreciaba, también, una de las primeras críticas al tutelaje de una élite de ciudadanos, al carácter elitista en la elaboración de la voluntad popular. Estas críticas engarzaban con las transformaciones que se comenzaban a manifestar en el entorno político, económico y social: la evolución de la opinión pública; el surgimiento de una ciudadanía participativa –movimientos obreros- que ejercía más activamente sus derechos y libertades; la formación de los primeros partidos políticos, por derivación de las facciones que existían en los parlamentos, y su extensión al mismo tiempo que se fue ampliando el sufragio de los obreros (Sartori, 1980). Según el ideólogo inglés, el sufragio universal era necesario, ya que sin un derecho a voto universal, el interés de los excluidos siempre estaría en peligro de ser desconocido. De este modo, el gobierno representativo debía ser un promotor del ejercicio activo de los derechos y libertades políticas, ya que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos les permitiría desarrollar sus facultades morales y sus virtudes cívicas (Baños, 2006:41).

El modelo de democracia desarrollista inaugura una nueva concepción de la libertad, en este caso positiva, que al interrelacionarla con la igualdad política se convertirá en uno de los pilares teóricos de las reivindicaciones hacia la extensión del sufragio. Bastida Freijedo (1991) afirma que tanto democracia protectora como la desarrollista tienen como preocupación fundamental la libertad, aunque parten de enfoques (libertad negativa –democracia como protección- y libertad positiva –democracia como desarrollo-) y objetivos distintos. La democracia protectora focaliza la libertad en el individuo, mientras que la desarrollista la sitúa en la sociedad, en la libertad de todos y cada uno de los ciudadanos. Además, si los ideólogos de la democracia protectora buscaban la protección de la libertad individual y articulaban la libertad de participación como medio de asegurarla, por parte de los defensores de la democracia desarrollista se pretende instaurar la libertad de todos, convirtiendo la libertad de participación en la máxima libertad política del ciudadano, es decir, concebían la igualdad como una cualidad inherente al concepto de libertad, al contrario que los liberalistas protectores, para los que la igualdad se equiparaba a la igualdad ante la ley (Bastida Freijedo, 1991: 123).

La democracia desarrollista intenta instaurar “la igualdad política de todos los ciudadanos” (Martínez Ruano, 2003:45) para que todo individuo pueda defender sus intereses en la esfera pública y todo ciudadano tenga la misma capacidad de gobernar. En el mismo sentido, se pronuncia Dahl (1999: 110-111) cuando afirma que la igualdad política se traduce en que todo ciudadano debe tener una oportunidad igual y efectiva de votar, y en que todos los votos se deben contar por igual. Este autor señala, además, que la consecuencia de la igualdad de voto se traduce en que “las elecciones deben ser libres e imparciales” y, también, “frecuentes”. De este modo, en el modelo de democracia desarrollista los procesos electorales se fueron dotando de mayores garantías

institucionales (la votación secreta reemplazó a la pública “a mano alzada”), lo que contribuyó a acrecentar el control de los gobernantes por los gobernados.

En definitiva, los argumentos de los ideólogos de la democracia desarrollista se sustentaron en la libertad e igualdad política, y la clave para la consecución de estos valores estaba en la representación. Desde esta perspectiva, el control se consideraba ineficaz si el sistema electoral no permitía elegir un auténtico gobierno representativo y controlado eficazmente (Negro Pavón, 2007: XXVI y XXXI). Estos postulados se fueron materializando a lo largo de los siglos XIX y XX en todos los países occidentales, primero a través de la conquista del sufragio universal masculino y, con posterioridad, una vez adentrado el siglo XX, también femenino. Con la implantación del sufragio universal, masculino y femenino, se produce la fusión definitiva entre el pensamiento más liberal –la democracia protectora- (el imperio de la ley, el Estado de derecho, la división de poderes y la existencia de elecciones periódicas) y los pilares que dan fundamento a la democracia desarrollista (libertad e igualdad política). Junto a ello, como señala Santamaría Ossorio, a partir de la última parte del siglo XIX se produce una democratización de las instituciones representativas, tanto del poder ejecutivo como del Parlamento. En el ejecutivo, porque el Rey tuvo que ceder la dirección política al Gobierno y éste no podía gobernar sin la confianza del Parlamento. En el caso del Parlamento, porque en su reclutamiento y composición, tras la ampliación del derecho de sufragio activo y pasivo, se perdió su configuración aristocrática y plutocrática dando lugar a un perfil más popular y representativo de la población en su conjunto. Finalmente, porque diversas instituciones de la democracia directa se incorporaron y complementaron al régimen representativo (Santamaría Ossorio, 1997:174).

Como conclusión, es importante remarcar que si bien la práctica democrática durante el siglo XIX y principios del XX se sostuvo en un modelo representativo y principalmente proteccionista en el que los derechos de los ciudadanos, desde una dimensión electoral -participación en las elecciones-, se encontraban restringidos o limitados, no se puede obviar que “la idea moderna de democracia se construye a partir de los presupuestos teóricos del liberalismo democrático” (García Guitián, 1998: 116).

2.1.4. La democracia mínima, formal o procedimental

La consolidación definitiva de la democracia liberal representativa en Occidente ha sido un logro del siglo XX, incluso, en algunos casos, de finales de ese mismo siglo (Held, 2007:144). A partir de la Segunda Guerra Mundial, se originaron un conjunto de corrientes o modelos teóricos (democracia elitista-competitiva, democracia pluralista, entre otros) que fueron dando paso a nuevos enfoques o concepciones de la democracia. Parte de estos movimientos teóricos centralizaron su análisis en la dimensión formal o electoral de la democracia (en las condiciones procedimentales mínimas que debían acompañar al acto de

elegir y ser elegido), por lo que sus definiciones de democracia se caracterizaron por ser empíricas, descriptivas, institucionales y procedimentales (Huntington, 1994:20). Esta concepción de la democracia se denominó democracia mínima, formal o procedimental.

Las definiciones procedimentales de la democracia descansan en una concepción liberal y pluralista de la política y del proceso político. La democracia, desde esta perspectiva, se concibe como un sistema de representación, con participación libre y universal de la población adulta en un marco de igualdad de derechos y de reglas del juego. Al adoptar esta visión instrumental de la democracia, el análisis se focaliza en los procedimientos y en los derechos necesarios para que estos funcionen (Levine y Molina, 2007:19). Por ello, a pesar de que esta corriente suele poner el acento en la vertiente procedimental, la democracia formal “no es un régimen agnóstico en términos de valores”, ya que “el formalismo no implica que los procedimientos sean axiológicamente neutrales”. Hay, pues, valores implicados en el procedimiento: la igualdad política (derecho de voto, de participación, de propaganda) y los derechos civiles clásicos (de reunión, de asociación, de expresión), sin los cuales no se llevaría a cabo una competencia pacífica por el poder, limpia y pluralista, además de la necesaria tolerancia política entre mayoría y minoría. Estos valores son absolutamente compatibles con la democracia procedimental. Más aún, son condiciones previas de la democracia (Quiroga, 2000:366), ya que conforman su contenido sustancial.

El enfoque procedimental de la democracia tiene sus raíces en el pensamiento de Kelsen, quien interpretó la democracia como una suma de procedimientos y redujo los problemas de legitimidad a la legalidad (Kelsen, 1988a). Este autor enunció, en su obra *Esencia y valor de la democracia*, que “la democracia era un método” (Kelsen, 1977). De este modo, diferenció la democracia con respecto a otras formas de gobierno, tanto por las reglas que presidían la selección de los dirigentes, la elección periódica, como por los procedimientos que caracterizaban el modo de tomar las decisiones colectivas, la regla de la mayoría pero con la participación, directa o indirecta, de los destinatarios de la mismas (decisiones colectivas) en su procedimiento de creación (Kelsen, 1988b: 37). La mayoría de los autores contemporáneos (entre otros, Schumpeter, 1996; Bobbio, 2001, 2003; Dahl, 1989; Sartori, 1980) han desarrollado los pensamientos kelsenianos, aunque la mayor parte de las corrientes de opinión se pueden englobar en dos modelos básicos: el modelo elitista-competitivo y el modelo pluralista.

2.1.4.1. El modelo elitista-competitivo

El trabajo de Schumpeter²⁰, *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (publicado por primera vez en el año 1942), suele considerarse canónico en la adopción de una concepción restringida de la democracia basada en su dimensión elitista-competitiva²¹. Según su parecer, la teoría clásica de la democracia tenía un déficit importante, ya que solo defendía “la existencia jurídica de una voluntad del pueblo o del poder soberano” y trataba de manera secundaria la selección de los representantes (Jáuregui, 1994:93). Por ello, lanzó su conocida definición de “método democrático”, en la que interpreta la democracia como un simple método político para la toma de decisiones:

“(...) método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”.

(Schumpeter, 1996: 343)

El autor concibe la democracia como un instrumento político, un arreglo institucional para “generar y legitimar el liderazgo” político (Held, 2007: 207). Sobre todo, porque este método o procedimiento era el único que permitía a los ciudadanos escoger, “aceptar o rechazar”, entre todos aquellos actores que luchaban en las contiendas electorales, a los encargados de gobernar:

“Democracia significa que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a las personas que han de gobernarle (...)”.

(Schumpeter, 1996)

Esta visión procedimental de la democracia se sitúa, por tanto, en la vertiente electoral, ya que la finalidad del sistema político es la elección de los representantes. Incluso el papel del pueblo se relega a las elecciones; su rol no es opinar sobre los asuntos políticos, con la esperanza de que sus opiniones vinculen a sus representantes, sino el poder elegirlos (De Gabriel Pérez, 1998:205). Por ello, el pueblo es considerado como un “productor de gobiernos”, un mecanismo más del proceso electoral que sirve para seleccionar a “los hombres capaces de tomar decisiones” (Schumpeter, 1996).

Desde este punto de vista, la democracia es un instrumento político en el que el pueblo, como elector, elige periódicamente entre equipos posibles de líderes. En este sentido, la democracia se configura como “un sistema que sirve para escoger élites competitivas” (Cotarelo, 1990: 43). De ahí que esta perspectiva teórica y procedimental de la democracia se haya calificado como “elitismo competitivo” (Held, 2007: 184-227) o “teoría competitiva de la democracia” (Sartori, 2003:151).

²⁰ O'Donnell se ha manifestado en contra de considerar la definición schumpeteriana como democracia minimalista.

²¹ Held (2007: 204-205) ha puesto en evidencia que los pensamientos de Max Weber han estimulado tanto las ideas de Schumpeter (que explora aspectos del concepto de democracia en base al liderazgo plebiscitario de Weber) como la teoría de la democracia pluralista (que tomó como punto de partida las ideas de Weber acerca del carácter multidimensional del poder).

2.1.4.2. El modelo pluralista

Después de Schumpeter, casi todos los ideólogos de la democracia procedimental han utilizado, a partir de los años cincuenta, un enfoque más empírico a la hora de abordar sus modelos de democracia. En concreto, el modelo pluralista, personificado en Dahl como su representante más cualificado, comienza donde termina el modelo competitivo. Si la preocupación de Schumpeter era el funcionamiento de la democracia, el de los pluralistas ha sido el llevar a la democracia más lejos (Sartori, 1988:199-200). En este sentido, Dahl expone en su importante estudio, *La democracia y sus críticos*, tres posibles cambios globales en las previsiones democráticas, que conformarían tres etapas en la evolución de las democracias: una expansión de los regímenes democráticos; una ampliación del proceso democrático; y una profundización del sentido democrático en países democratizados (Dahl, 1992).

En la actualidad, según el politólogo de Yale, la mayor parte de los países se encuentran inmersos en un sistema social pluralista y competitivo, en el que resulta primordial encontrar unas reglas consensuadas de negociación de los intereses de los diferentes grupos políticamente organizados que entran en conflicto, evitando, así, cuidadosamente su oligarquización (Rubio Carracedo, 1995:167). Este nuevo modelo o sistema político, sustancialmente liberalizado y popularizado, es decir, muy representativo a la vez que francamente abierto al debate público –pluralista-, es lo que Dahl denomina “poliarquía” (Dahl, 1989:18). De este modo, en un sistema poliárquico existen diferentes grupos que compiten por el poder bajo determinadas reglas que son las que permiten establecer unas condiciones de equidad entre los contendientes e información adecuada para que los ciudadanos puedan optar por alguno de los grupos que participan en la contienda electoral (Dahl, 1989).

Las características básicas del modelo pluralista de democracia procedimental, en contraste con la democracia competitiva, son enumeradas por Jáuregui (1994) mediante la utilización de una serie de indicadores: la legitimidad del sistema político; el actor político por excelencia; quien ejerce del poder; y la fuente de la actividad política (véase Tabla 2.5).

Tabla 2.5. Análisis comparativo democracia competitiva-democracia pluralista

Modelo de democracia Indicador	Democracia competitiva	Democracia pluralista
Legitimidad	Competencia electoral entre las élites	Integración y consenso
Actor político	Élites políticas	Individuos y grupos en los que se organizan
Quien ejerce el poder	Corporaciones y organizaciones burocráticas	Instituciones políticas representativas
Origen de la actividad política	Intereses organizados	Demandas, preferencias y expectativas ciudadanas

Fuente: elaboración propia a partir de Jáuregui (1994:109).

Como se puede apreciar en la Tabla 2.5, el modelo pluralista sustenta la legitimidad, a diferencia del modelo competitivo, en la integración y en el consenso, que no son sino expresión de una cultura cívica enraizada y consolidada. Con respecto al sujeto político por excelencia lo conforman los individuos y los múltiples grupos en que se organizan aquellos. El poder no lo ejercen las corporaciones y las organizaciones burocráticas sino las instituciones políticas democráticas surgidas de las elecciones y de la competición política entre individuos, grupos y partidos políticos. Por ello, la fuente de actividad política proviene de las demandas, preferencias y expectativas de los ciudadanos, sin que se establezcan diferencias entre ellos, y no de los intereses organizados representados por las élites corporativas (Jáuregui, 1994:109).

De este modo, el pensamiento de Dahl ha jugado un papel central en la redefinición de la teoría de la democracia. El autor no solo ha sido el máximo exponente del modelo pluralista de la democracia procedimental, sino que, además, ha adoptado un nuevo término para definir la democracia, “poliarquía”, al que ha acompañado de una serie de elementos procedimentales mínimos que deben cumplir aquellos sistemas políticos que quieran ser calificados como poliárquicos o democráticos.

2.1.4.3. Los requisitos procedimentales mínimos de la democracia

Dahl (1999) ha ofrecido la lista generalmente más aceptada de las condiciones “procedimentales mínimas” de la democracia. Estos requisitos mínimos son los siguientes: el control político sobre el gobierno se realiza por representantes electos (cargos públicos electos); la designación de representantes se lleva a cabo mediante elecciones libres, imparciales (limpias) y frecuentes; se reconoce el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la crítica al gobierno y a la instituciones; los ciudadanos tienen derecho a estar informados y a acceder a la información (derecho de acceso a fuentes alternativas de información); se garantiza la libertad de organización de los ciudadanos en partidos, asociaciones o grupos de interés (autonomía asociativa); y existe la posibilidad de que casi todos los adultos tengan derecho a votar y a ser candidatos a cargos electivos (ciudadanía inclusiva) (Dahl, 1999:99-100). Estas variables institucionales no solo definen el modelo democrático, sino que permiten también evaluar el grado de democratización de cualquier sistema político. Por ello, la mayor parte de politólogos de la última corriente teórica sobre la democracia, la calidad de la democracia, suelen utilizar los requisitos de Dahl como referente conceptual.

Siguiendo la estela de Schumpeter y Dahl, Bobbio ha considerado que para analizar la democracia era estrictamente necesario partir de una “definición mínima”, que denominó concepción procedimental de la democracia. De este modo, entiende la democracia como “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado

para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”²² (Bobbio, 2001:24). El modelo de democracia procedimental propuesto por el ideólogo italiano se concreta en una serie de “reglas procesales” o “universales procedimentales”: los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, sexo, religión y condición económica deben disfrutar de los derechos políticos (derecho de expresión y derecho al voto); el voto de todos los ciudadanos debe tener el mismo peso; los ciudadanos que tienen derechos políticos deben ser libres para poder votar según su propia opinión, formada lo más libremente posible, en una competición libre entre grupos políticos organizados, en concurrencia entre ellos; los electores deben ser libres, también, para elegir entre soluciones variadas, es decir, entre partidos que tengan programas diversos y distintas alternativas; en las elecciones, como en las decisiones colectivas, debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se considere electa y válida la decisión que obtenga el mayor número de votos; y ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho de convertirse a su vez en mayoría, en igualdad de condiciones (Bobbio, 2003:460).

Finalmente, es pertinente mencionar a Sartori, no solo porque su pensamiento se incardine con el enfoque procedimental o con la dimensión electoral de la democracia, y que define como “el gobierno ejercido por representantes libremente elegidos” (Sartori, 1980: 80), sino también por sus aportaciones novedosas al conjunto de variables institucionales de la democracia representativa. En concreto, porque introduce a las autoridades electorales entre los requisitos procedimentales mínimos de las democracias.

Como se puede observar en la Tabla 2.6, la mayor parte de los autores de la democracia mínima o procedimental coinciden en la enumeración de las reglas institucionales que se deben implantar en un sistema político representativo, en los requisitos procedimentales mínimos que deben sustentar la democracia: el derecho universal al sufragio –activo y pasivo–; la convocatoria regular y periódica de elecciones; la libertad de asociación para presentar candidatos; y la igualdad de los candidatos para acceder a los medios de comunicación y publicidad. Lo más destacable de este mapa comparativo general, sobre todo por la relevancia que tiene para nuestro objeto de estudio, es que todos los autores de la democracia procedimental recalcan la importancia de la institucionalización de elecciones libres e imparciales. Sin embargo, solo Sartori especifica cuáles deben ser las variables procedimentales que hay que articular para controlar y asegurar la imparcialidad y la limpieza de las contiendas electorales. Entre estas garantías institucionales destaca: la neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral;

²² Bobbio aporta, en su obra *Teoría General de la Política*, otra definición procedimental de la democracia, al designarla como: “(...) conjunto de reglas que debes servir para tomar decisiones colectivas, las decisiones que interesen a toda la colectividad con el máximo de consenso y el mínimo de violencia” (Bobbio, 2003: 454-455).

las garantías para una libre emisión del voto; el recuento público de los votos; y la existencia de una instancia independiente para dirimir los conflictos electorales (Sartori, 1980). De este modo, la gran aportación del politólogo italiano a la visión procedimental de la teoría de la democracia representativa ha sido el considerar los órganos electorales como una de las instituciones básicas de los sistemas políticos democráticos.

Tabla 2.6. Requisitos procedimentales mínimos de la democracia

Requisito procedimental	Dahl	Bobbio	Sartori
Derecho a elegir (sufragio universal)	x	x	x
Derecho a ser elegido (cargos públicos electos)	x		
Elecciones libres, imparciales y limpias	x	x	x
➤ Neutralidad política en la organización del proceso electoral			x
➤ Institución independiente para dirimir los conflictos electorales			x
➤ Recuento público de votos			x
➤ Otras garantías para un libre emisión del voto			x
Pluralismo político y competencia electoral	x	x	x
Derecho de libertad de expresión, el derecho a la crítica al gobierno y a las instituciones	x	x	
Derecho de acceso a fuentes alternativas de información (igualdad de los candidatos para acceder a los medios de comunicación y publicidad)	x	x	x
Regla de la mayoría en las elecciones y en la toma de decisiones con respeto a la minoría		x	

Fuente: elaboración propia a partir de Dahl (1999), Bobbio (2003) y Sartori (1980).

La concepción minimalista o procedimental de la democracia ha tenido muchos adeptos que la han considerado como la única corriente teórica “correcta y rigurosa analíticamente”, entre otras razones, porque aunque las reglas o procedimientos varíen, en base al lugar, al tiempo y a las circunstancias, las reglas democráticas suelen mantenerse más allá de las específicas particularidades que caracterizan las distintas constituciones, en tanto que instituyen la posibilidad de mutar, periódica y pacíficamente, los sistemas políticos (Bovero²³, 2000:15). En sentido contrario, se ha pronunciado Diamond (1999:9) al señalar que el mayor problema de la democracia minimalista estriba en la situación que se vive fuera del periodo de elecciones, ya que si solo se siguiera ese criterio, habría muchos países que se calificarían como democráticos por la forma en que llevan a cabo sus elecciones, pero que difícilmente lo harían por la forma como garantizan las libertades o las modalidades de expresión de la sociedad civil. Por ello, entiende que la democracia minimalista ha tenido que introducir muchos de los conceptos que le son necesarios para operar, con lo cual ha ido dejando de lado la noción puramente electoral de la que partía.

Hoy en día, la democracia se funda en instituciones y en valores. La legitimidad de la democracia se mide tanto por las propias reglas de procedimiento que otorga el derecho de

²³ Bovero ha definido la democracia como “un sistema (para nada simple, sino, más bien, singularmente complejo) de reglas del juego, que permiten participar de manera igual a todos los individuos adultos en la determinación de las decisiones y orientaciones políticas de la colectividad en la que viven, formulando y reformulando periódicamente las propias preferencias” (Bovero, 2000:15).

gobernar como por la integración de los ciudadanos en la polis; la democracia descansa, también, en los valores universales de libertad e igualdad (Quiroga, 2000:372). Por ello, en la actualidad, se impone cada vez con mayor fuerza la idea de una evaluación ciudadana de la democracia, de un debate público sobre la calidad y eficacia de sus instituciones democráticas (Quiroga, 2000). Esta nueva visión de la democracia conduce inevitablemente a un nuevo enfoque o concepción en la teoría de la democracia: la calidad de la democracia.

2.1.5. La calidad de la democracia

La “calidad de la democracia” es una noción que se ha incorporado recientemente al lenguaje científico y que ha revigorizado el debate teórico de la democracia en la ciencia política. En concreto, es un término que “comienza a abrirse paso hace apenas una década”, pero que se distingue por su “carácter complejo”, ya que en él se suelen integrar “visiones dispares del concepto de democracia” (Alcántara, 2009: 13). Por este motivo, esta perspectiva teórica no solo aborda los aspectos procedimentales o institucionales de la democracia, sino también los valorativos y de resultados. De esta manera, si la cuestión de partida en la democracia procedimental era el *quién* y el *cómo*, y en la democracia sustantiva el *que*, desde la perspectiva de la calidad de la democracia la matriz teórica no solo se centraliza en el *qué*, el *quien* y el *cómo*, sino también en el *cuanto* y en el *dónde* (O'Donnell, 2004:69), en el grado de desarrollo de la democracia en cada una de sus vertientes analíticas (procedimental, sustantiva y de resultados).

Este epígrafe tiene como cometido adentrarse en este nuevo enfoque teórico. Sin embargo, antes de efectuar una aproximación conceptual a la calidad de la democracia y al estudio de sus distintas dimensiones, es importante contextualizar los orígenes de este nuevo debate académico. Sobre todo, porque el interés por el análisis de la calidad de la democracia se suscita en aquellos sistemas políticos que ya han alcanzado un cierto grado de estabilidad y consolidación democrática; es decir, en los regímenes políticos que forman parte del *genus* democrático, en los países que cumplen los requisitos mínimos²⁴ de la democracia (Morlino, 2007:4). Por tanto, la consolidación democrática se configura como una etapa previa y necesaria hacia la calidad de la democracia, y los órganos electorales se han destacado como piezas fundamentales en este entorno democratizador.

²⁴ Estos requisitos se han abordado en el apartado anterior: “La democracia mínima, formal o procedimental”.

2.1.5.1. La consolidación democrática como precondition necesaria para la calidad de la democracia. El importante papel de las instituciones electorales

Los debates teóricos sobre la calidad de la democracia se originaron tras la consolidación democrática de los países de la “tercera ola de democratización”²⁵ (Huntington, 1994:26). A partir de entonces, la mayor parte de los países que se vieron insertos en este proceso de democratización consiguieron afianzar, en etapas y en tiempos distintos²⁶, la transición de un régimen político autoritario hacia un sistema político democrático y disfrutar, así, de un contexto político y social más o menos estable.

La estabilidad en el sistema político, caracterizada por la ausencia de una alternativa política que disputara la legitimidad a la democracia, hizo que la preocupación de los teóricos de la democracia ya no fuera tanto la vuelta al autoritarismo como el grado de democracia que mostraban los nuevos regímenes políticos (Artiga González, 2008). De este modo, la democracia se entendía como un “proceso diacrónico”, un modelo susceptible de ir cambiando en el tiempo (Morlino, 2005). Como se puede observar en la Figura 2.1, tras la instauración de un régimen político democrático, la democracia debe pasar necesariamente por varias etapas previas para poder llegar a alcanzar un cierto grado de calidad en su sistema político: la consolidación democrática y la persistencia estable del sistema político democrático.

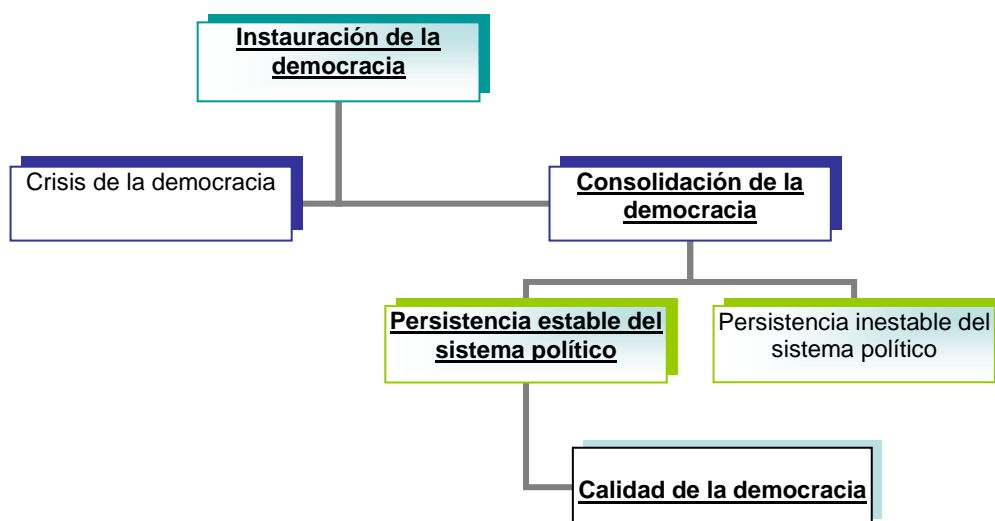
Desde este punto de vista, la calidad de la democracia y la consolidación democrática se consideran dos estados distintos en el grado de democratización de un régimen político, ya que una cosa es consolidar la democracia y otra, bien distinta, mejorar su calidad (Schmitter, 2004:52). Por tanto, la importancia de la “democracia sustentable”²⁷ (Przeworski, 1995), es decir, consolidada y estable, estriba en que se configura como una fase ineludible para poder alcanzar una democracia de calidad. En el mismo sentido se ha pronunciado Schedler (1998) al considerar que el proceso de consolidación democrática está asociado a la “profundización” y a la “calidad” democráticas.

²⁵ Huntington define una “ola de democratización” como: *“el conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo periodo. Una ola también implica habitualmente la liberalización o la democratización parcial en sistemas políticos que no se convierten por completo en democráticos”* (Huntington, 1994:26).

²⁶ Huntington cuenta como los países de la tercera ola (entre los que recoge a España), a pesar de sus diferencias, compartieron en sus procesos de transición a la democracia una serie de rasgos. En primer lugar, los cambios se produjeron por métodos democráticos, a través de negociaciones, compromisos y acuerdos, junto con campañas, manifestaciones y elecciones; es decir, dominó la resolución pacífica de diferencias. Es más, estas transiciones fueron lideradas tanto por los políticos del gobierno, como por los de la oposición, que subordinaron sus intereses personales o de grupo a las necesidades a largo plazo de la democracia; además, incluso resistieron la provocación a la violencia de la oposición radical y de los conservadores del gobierno. Así, compromiso, elecciones y no violencia fueron la tónica de la tercera ola de las democratizaciones (Huntington, 1994).

²⁷ Przeworski destaca que la democracia es sustentable, es decir, se encuentra consolidada *“cuando su marco institucional promueve objetivos normativamente deseables y políticamente deseados, como la erradicación de la violencia arbitraria, la seguridad material, la igualdad y la justicia, y cuando, al mismo tiempo, las instituciones son capaces de enfrentarse a las crisis que se producen si esos objetivos no llegan a cumplirse”* (Przeworski, 1995:157).

Figura 2.1. Etapas o fases de los regímenes políticos democráticos hacia la calidad de la democracia



Fuente: adaptado de Morlino (2005).

Aunque no existe una fórmula de éxito que explique la democratización de los sistemas políticos (Morlino, 2005), la mayor parte de los politólogos han intentado determinar lo que debe entenderse por consolidación. Las distintas opiniones vertidas se pueden agrupar en dos aproximaciones conceptuales (López Rosas, 2002:40). Por un lado, el término consolidación se emplea para hacer referencia al proceso mediante el cual las instituciones democráticas pueden sobrevivir en el tiempo y en el espacio en un contexto político, social y económico determinado. Por otro, la consolidación se asocia a la construcción de instituciones fuertes y democráticas, a la expansión de la legitimidad²⁸ del régimen y a la responsabilidad de los actores políticos involucrados en el proceso democrático. Esta segunda perspectiva presupone que la consolidación democrática debe ir acompañada de un cambio en los diseños institucionales; es decir, la consolidación se interpreta como un proceso en el que se desarrollan instituciones, procedimientos, prácticas, costumbres y rutinas democráticas, por lo que el régimen político queda consolidado cuando es capaz de imponer una nueva estructura institucional (Morlino, 2005). En consecuencia, las instituciones que se crean e implantan en las democracias emergentes son elementos claves y definitorios de su consolidación democrática (Przeworski, 1995; Linz y Stepan, 1996; Morlino, 2005).

Desde una dimensión electoral, se ha puesto de relieve que una vez que las elecciones se han institucionalizado, se puede corroborar que la democracia política se ha consolidado y que la poliarquía probablemente subsistirá (O'Donnell, 1996:11). Boutros-Ghali también resaltó, cuando era Secretario General de la ONU, la importancia de la

²⁸ Morlino entiende la legitimación en el proceso de consolidación democrática como un “conjunto de conductas positivas con respecto a las instituciones democráticas, las cuáles se consideran más apropiadas para gobernar el país” (Morlino, 2005:175).

vertiente institucional y electoral de la democracia como factores indispensables en la democratización de los sistemas políticos:

“Un requisito fundamental de la democratización...(es) la existencia de un Estado que pueda y quiera no solo crear las condiciones que permitan celebrar elecciones libres e imparciales, sino también apoyar el desarrollo y el mantenimiento de las instituciones necesarias para la práctica habitual de la política democrática”.

(Boutros-Ghali, 1996)

De este modo, los órganos electorales se destacan como variables fundamentales en el proceso de institucionalización de las “elecciones libres y justas” y de la consolidación democrática. Algunos teóricos (López Pintor, 2000b, 2004; Nohlen, 2006) y organismos internacionales especializados en temas de asistencia electoral (PNUD, 2004; IDEA, 2006; UIP, 2004) han subrayado que los órganos electorales son una parte primordial dentro del conjunto de instituciones democráticas que influyen y revierten en la consolidación de los sistema políticos democráticos y que cuando una AE es débil, obstaculiza los procesos de democratización (Hartlyn, 1998). Por tanto, el papel de los órganos electorales (aunque sean órganos indispensables en cualquier sistema político democrático) suele ser más visible en las democracias emergentes, aquellas que denotan, entre otras cuestiones, una mala gestión de las elecciones, unos débiles procesos administrativos, unos elevados niveles de desconfianza entre los actores políticos, un déficit importante de cultura cívica y política, y un desarrollo mínimo en las estructuras estatales y en la organización de los partidos (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009; López Pintor, 2004:23).

En estos contextos democratizadores se ha demostrado, también, cómo los órganos electorales independientes suelen ser uno de los factores más importantes para asegurar las elecciones libres (Orr, Mercurio y Williams, 2003:339). Este punto de vista ha sido destacado por determinados órganos internacionales a la hora de hacer sus recomendaciones en materia electoral. En particular, la Unión Interparlamentaria de la ONU puso de relieve, en su resolución de 23 de abril de 2004, lo siguiente:

“(...) las elecciones verdaderamente libres y justas, basadas en el voto secreto y el sufragio universal y supervisadas por autoridades electorales independientes, revisten siempre una importancia suprema para el establecimiento de parlamentos que reflejen la diversidad nacional, y que, en el caso particular de países que salen de un conflicto violento son indispensables para consolidar y promover el proceso de consolidación”.

(UIP, 2004)

La apuesta por una estructura independiente se apoya en el hecho de que los órganos electorales independientes pueden garantizar mejor la neutralidad política, ya que permiten asegurar la legitimidad y la estabilidad de los regímenes políticos que se encuentran en vías de consolidación (López Pintor, 2004). Como señala Nohlen (2006), los órganos electorales contribuyen de manera decisiva a crear y garantizar la “legitimidad de entrada”, pues “dirigen y vigilan el proceso político de acuerdo al derecho a través del cuál

se conforman los órganos estatales de representación y de toma de decisiones vinculantes para los representados” (Nohlen, 2006:134).

Por otro lado, el papel de los órganos electorales en los procesos de consolidación democrática ha consistido tradicionalmente en administrar y velar por el ejercicio del sufragio activo y pasivo. Sin embargo, López Pintor (2004) ha destacado que la actividad de las autoridades electorales debe ir más allá de la gestión, el control y la supervisión del acto electoral, que la AE debe asumir nuevas responsabilidades y que, para ello, es necesario que cuente con una estructura permanente. Solo de este modo, los órganos electorales pueden ir adquiriendo un mayor contenido funcional y desarrollar, así, programas destinados a fomentar la información y la educación cívica, lo que facilitará la práctica del sufragio y mejorará la cultura política de la democracia (López Pintor, 2004:24). Esta visión ha sido compartida, también, por la Asamblea General de la ONU al reconocer la necesidad de afianzar los procesos democráticos a través de instituciones electorales que no solo administren de manera imparcial las elecciones, sino que incentiven la participación de los ciudadanos y que se encarguen, además, de impartir educación cívica²⁹.

En definitiva, los estudios de la calidad de la democracia se inician cuando un sistema político cumplen con los requisitos mínimos de la poliarquía, es decir, cuando las elecciones se han institucionalizado, cuando existe la expectativa de que las elecciones limpias, competitivas y regulares se mantendrán en un futuro indefinido, cuando esta expectativa es compartida por la mayoría de los actores políticos y la opinión pública, y cuando múltiples actores invierten estratégicamente sus recursos suponiendo la continuidad de las elecciones y de las autoridades electas (O'Donnell, 1996:11). “Solo una vez superada esta barrera mínima se puede ver el resultado” (Morlino, 2005) y, por ello, solo a partir de la existencia de una democracia estable y consolidada se puede comenzar la andadura hacia la calidad de la democracia.

2.1.5.2. El concepto de calidad de la democracia y sus dimensiones

Los teóricos de la calidad de la democracia aspiran a desglosar los diferentes elementos que tienen las democracias con la finalidad de proceder a su análisis, estableciendo, para ello, un conjunto de herramientas que permitan la comparación de unas democracias con otras. Por tanto, el debate académico se centra en definir qué factores se deben tener en cuenta para poder obtener una medición empíricamente significativa, factible y real de la democracia (Duhem, 2006:59). La diversidad de modelos de democracia ha empujado a que la determinación de los indicadores de calidad resulte casi tan abierta como el sesgo de aquéllos (Diamond y Morlino, 2004). Por ello, la calidad de la democracia ha sido un término esencialmente disputado y, aunque este debate teórico parece que nunca

²⁹ Resolución 56/159 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

va a terminar, lo relevante es que se han logrado algunos consensos mínimos en torno a lo que debe contener la definición de una democracia de calidad (Schedler, 2005).

Dentro de este marco teórico, la mayor parte de los politólogos suelen iniciar sus investigaciones partiendo de una concepción mínima y operacional de democracia (Lijphart, 2000; Altman y Pérez-Liñán, 2002; Diamond y Morlino, 2004; Molina y Levine, 2007). Casi todos ellos utilizan como punto de partida o se sitúan muy cerca del término “poliarquía” acuñado por Dahl (1989), lo que focaliza el análisis en el ámbito político, aunque esta circunstancia no se produce de manera exclusiva, ya que con escasas excepciones (Lijphart, 2000) no se alude a los aspectos económicos o sociales, bien como elementos que favorecen la constitución de los regímenes democráticos o bien como resultados de la gestión política (Przeworski, 1995)³⁰.

Leonardo Morlino se ha aventurado a definir la “buena democracia” o la democracia de calidad como “esa ordenación institucional estable que, a través de instituciones y mecanismos que funcionan correctamente, realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos” (Morlino, 2005:260; 2007:5). Diamond y Morlino (2004:21) han profundizado en el concepto, al especificar que la calidad se puede vincular a tres dimensiones: al procedimiento, por lo que un producto de calidad es el resultado de un proceso riguroso de acuerdo con un protocolo preciso; al contenido, es decir, a las características estructurales del producto; y a los resultados, al grado de satisfacción de los usuarios. Estas tres vertientes de la calidad son aplicables a la teoría de la democracia. La calidad en relación al resultado se da cuando un sistema político está ampliamente legitimado, cuando los ciudadanos se encuentran plenamente satisfechos y, por tanto, el régimen goza de una clara estabilidad procedimental o institucional. La calidad en el contenido se observa cuando los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que conforman la estructura social gozan de una destacada libertad e igualdad. Por último, la calidad procedimental se advierte cuando los ciudadanos pueden controlar y evaluar si los valores democráticos (libertad e igualdad) se materializan a través del pleno respeto a las normas vigentes, si su aplicación es eficiente, y si existe determinado grado de eficacia y responsabilidad política en la toma de las decisiones, es decir, si éstas se adecuan convenientemente a las demandas expresadas por la sociedad civil (Morlino, 2007:5-6; 2008).

La mayoría de los estudiosos de la calidad de la democracia han dado contenido teórico a cada uno de estos enfoques sobre la calidad (procedimental, de contenido y de resultado), pero haciendo especial hincapié en uno o varios de sus aspectos (calidad procedimental -Levine y Molina, 2007; Morlino, 2005, 2007, 2008- ; calidad en los contenidos

³⁰ La consideración de los factores sociales, económicos, políticos, culturales e internacionales como condiciones para el surgimiento de la democracia constituye un campo de análisis específico (Lipset, 1987). Otro, muy diferente, es la visión de estas variables como condiciones para la durabilidad de las democracias (Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 1996; Linz, 1987).

-Jáuregui³¹, 1994; O'Donnell, 2004a, 2004b- ; y calidad en los resultados -Schmitter, 2005-). De esta manera, cada una de estas visiones ha contribuido a elaborar un mapa general de dimensiones fundamentales a partir de la cuáles se pueden mover las “buenas democracias” (véase Tabla 2.7).

Tabla 2.7. Principales dimensiones para medir la calidad de la democracia

Tipo calidad	Dimensiones	Características de las dimensiones de calidad
Procedimental	Gobierno de la ley	➤ Existencia mínima de un marco legal que garantice el respeto a los derechos políticos y a los procedimientos democráticos (ausencia de corrupción, independencia e imparcialidad de las autoridades estatales, etcétera)
	Rendición de cuentas vertical	➤ Los gobernantes responden sobre sus políticas públicas ante los votantes e instituciones ➤ Los ciudadanos exigen cuentas a los representantes en las elecciones
	Rendición de cuentas horizontal	➤ Los gobernantes están obligados a responder a los demás burócratas e instituciones del Estado ➤ Los órganos previstos para articular la rendición de cuentas horizontal son: los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y las agencias independientes
	Participación	➤ Grado de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos En una buena democracia los ciudadanos ejercen sus derechos y a través de su participación influyen en la toma de decisiones
	Competencia	➤ El sistema político debe contar con elecciones regulares y con competencia electoral (pluralismo político, existencia de varios partidos políticos, etcétera)
Resultados	Reciprocidad/capacidad de respuesta	➤ Eficacia del sistema político y de sus instituciones a la hora de responder a las demandas y necesidades de los ciudadanos, a sus expectativas ➤ Grado satisfacción ciudadana con el desempeño de la democracia. ➤ Grado en que los gobernantes, los políticos y los líderes actúan de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos
Contenido	Libertad	➤ Grado de acercamiento entre la democracia y el ideal de libertad
	Igualdad	➤ Grado de acercamiento entre la democracia y el ideal de igualdad (política, social y económica)

Fuente: adaptado de Diamond y Morlino (2004:22), Morlino (2005, 2007, 2008).

Como se puede apreciar en la Tabla 2.7, a la hora de evaluar la calidad de las democracias se diferencian ocho dimensiones o indicadores de medición: el gobierno de la ley (*rule of law*); la rendición de cuentas³² electoral o responsabilidad electoral (la *accountability electoral*); la rendición de cuentas horizontal o responsabilidad interinstitucional (la *accountability inter-institucional*); la participación; la competencia; la reciprocidad o capacidad de respuesta (la *responsiveness*); la libertad; y la igualdad. En esta clasificación se aprecia cómo cinco de estas dimensiones (gobierno de la ley, rendición de

³¹ Para Jáuregui (1994) los criterios para obtener la calidad en una democracia giran en torno a la congruencia entre legitimidad y eficacia.

³² Según Ugalde “la rendición de cuentas es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que en su acepción original significa <<ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo>>. Sin embargo, en la lengua española se carece de un término adecuado que exprese con nitidez la acepción anglosajona del mismo y, ante la ausencia de mejores opciones, se usa cada vez más el término <<rendición de cuentas>>” (Ugalde, 2002:9).

cuentas –vertical y horizontal-, participación y competencia) pertenecen a la calidad procedimental (a los aspectos institucionales de la democracia), dos de ellas a la calidad sustantiva o de contenido (libertad e igualdad) y una a la calidad en los resultados (la reciprocidad). Estas dimensiones no conforman un modelo lineal, sino que confluyen y se interrelacionan en la práctica democrática. A continuación se aborda cada una de estas dimensiones.

a) El gobierno de la ley

El Estado de derecho se considera como una precondition o prerequisite indispensable para la existencia de la democracia, ya que sin Estado de derecho no existe democracia (Dworkin, 1989:88). El Estado de derecho supone una subordinación de todos los actos a la autoridad pública, a las normas generales (Díaz, 1998: 17). En la democracia se requiere un modelo de Estado en el que las normas jurídicas se apliquen de manera imparcial, en el que los actos públicos sean predecibles conforme a las leyes, y en el que los tribunales lleven a cabo restricciones a los gobiernos popularmente elegidos cuando estos violan lo dispuesto en la constitución o en la leyes (Diamond, 1999:12). De este modo, el Estado de derecho será el que establezca las condiciones generales o procedimentales de las elecciones (asignación de ciudadanía, otorgamiento de derechos políticos, identificación de electores, instauración de autoridades electorales, etcétera); el que confiera y garantice los derechos fundamentales necesarios para que exista pluralidad política y ciudadana; el que prevea los mecanismos de toma de decisiones; y el que determine y ejecute las sanciones a los que no se ajusten a las reglas del juego democráticas (Cossío, 2002:46).

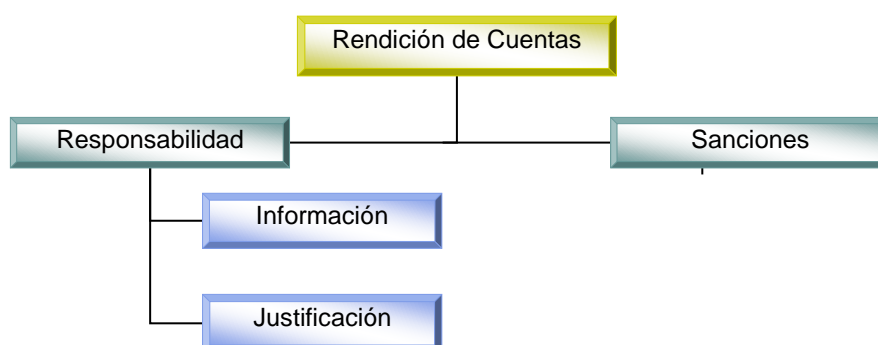
Si se asocia el Estado de derecho con la calidad de la democracia este prerequisite implica la garantía real de un sistema legal de aplicación *erga omnes*, incluso supranacional, que asegure, entre otras cuestiones, los derechos e igualdades de los ciudadanos: la ausencia de corrupción en los aparatos políticos, administrativos y judiciales; y la existencia de administraciones públicas, de una burocracia competente, eficiente, independiente e imparcial, que asuma sus responsabilidades en caso de error (Morlino, 2007:6). O'Donnell evidencia la importancia del Estado de derecho al señalar que “el Estado es el ancla indispensable de los derechos de la ciudadanía” y que, por ello, el Estado tiene que estar en consonancia con la democracia, conformando un modelo de “Estado de y para ella”. De este modo, “una democracia de suficiente plenitud y calidad” debe sustentarse en “un Estado que, además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados en un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de sus habitantes” (O'Donnell, 2008). De este modo, O'Donnell se decanta por un Estado de

derecho que no solo sea proteccionista sino también social, en el que se cubran, además de los derechos políticos, los derechos sociales y culturales de sus ciudadanos.

b) La rendición de cuentas y sus tipologías (vertical y horizontal)

La rendición de cuentas es una dimensión de la calidad de la democracia que mide, principalmente, la existencia de mecanismos de control que prevengan y corrijan los abusos derivados del poder político en un sistema político democrático. Para Schedler (1999:26; 2008), la rendición de cuentas, en el ámbito político, es un concepto que denota dos cuestiones básicas que suelen tener cierta interrelación (ver Figura 2.2): la obligación de los políticos y funcionarios de informar y justificar sus actos, de mantener cierta responsabilidad política; y la capacidad de imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta. Desde este segundo punto de vista, el concepto de rendición de cuentas implica necesariamente que exista un poder potencial³³ que imponga sanciones y que la relación de responsabilidad esté establecida en la ley (Levine y Molina, 2007:26).

Figura 2.2. La rendición de cuentas: variables básicas



Fuente: adaptado de Schedler (2008:13).

Se suelen diferenciar dos tipos de rendición de cuentas: la rendición de cuentas vertical y la rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 2002, 2004a; Schedler, 2008; Ugalde, 2002).

La rendición de cuentas vertical se suele identificar con la existencia de elecciones libres y periódicas, por lo que se configura como uno de los elementos centrales de toda democracia representativa. Los gobernantes rinden cuentas a los ciudadanos sobre sus actuaciones, a través de la celebración de elecciones. Por su parte, los representados, mediante su participación en los procesos electorales, piden responsabilidades al gobierno sobre sus acciones pasadas, evalúan y sancionan a los políticos, castigándolos o

³³ Levine y Molina (2007: 26) diferencian entre la rendición de cuentas formal, la que aparece institucionalizada en leyes y normas administrativas, y la informal, la que se pueda dar con independencia de que exista un poder sancionador directo por parte del actor que exige cuentas al funcionario.

recompensándolo con su voto (Martínez, 2006:108-109). De este modo, la rendición de cuentas vertical se articula mediante la existencia de comicios electorales regulares, universales, imparciales, creíbles y competitivos (Ugalde, 2002:31).

En la rendición de cuentas vertical, además de la tipología electoral, se diferencia la rendición de cuentas vertical-societal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002; O'Donnell, 2002). La rendición de cuentas societal se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios (Schedler, 2008:34). La crítica pública, la exhibición y la descalificación al gobierno por determinadas acciones (falta de honestidad y transparencia, entre otras) puede afectar y transformarse, también, en un castigo en las urnas.

La rendición de cuentas horizontal alude a la responsabilidad que los gobernantes tienen con respecto a otras instituciones, o frente a actores colectivos que tienen conocimientos y poderes para valorar su comportamiento (entre otros, los medios de comunicación, las asociaciones empresariales o los sindicatos) (Morlino, 2007:7). Por tanto, este modelo de rendición de cuentas conlleva la existencia de órganos de control o supervisión. O'Donnell (2001:18-20) diferencia, en base al órgano que ejerce el control, entre dos tipologías básicas de rendición de cuentas horizontal: la “*accountability* horizontal de balance”, en la que la rendición de cuentas se ejerce por los poderes de Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), y la “*accountability* horizontal asignada”, en la que se crean agencias profesionales y desvinculadas del ámbito político con el objeto de examinar, supervisar, prevenir, controlar o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras autoridades estatales. En esta segunda perspectiva se situarían los órganos electorales. En el caso de la rendición de cuentas horizontal de balance hay que matizar que si el poder se encuentra concentrado esta dimensión de control suele resultar insuficiente para prevenir y evitar desviaciones; es decir, si un partido controla el ejecutivo y además posee mayoría parlamentaria, y si este esquema se repite con frecuencia después de cada proceso electoral, el jefe de gobierno encontrará poca resistencia en sus propuestas, al conferirse como el único árbitro de los conflictos políticos. Por este motivo, para el ejercicio efectivo de la rendición de cuentas horizontal se necesita que el poder sea compartido, que ningún actor sea tan poderoso como para tener que decidir por sí mismo el proceso político de principio a fin (Ugalde, 2002:28-29).

La rendición de cuentas horizontal, en cualquiera de sus vertientes, ejerce un papel relevante a la hora de generar información y ponerla a disposición de los ciudadanos, fomentando, así, la “disponibilidad de fuentes de información alternativas” (Dahl, 1999), lo que redundará, sin duda, en el ejercicio de la rendición de cuentas vertical. Schmitter (2005) ha destacado la importancia de esta dimensión de la calidad de la democracia, al remarcar que una democracia de calidad no solo debe centrarse en los aspectos electorales (en la

elección de los representantes) sino que debe contemplar, también, elementos que permitan a los ciudadanos controlar, sancionar y vigilar a los representantes para poder exigirles que tomen decisiones de acuerdo con sus necesidades, demandas y expectativas.

c) La participación

La participación, como dimensión de la calidad de la democracia, adquiere su máximo sentido cuando todos los ciudadanos pueden participar en los asuntos públicos con igualdad, sin privilegios ni discriminaciones de ningún tipo. Como dice Dahl, la participación es “tener voz en un sistema de debate público” (Dahl, 1989:15). El concepto de participación no solo implica la participación electoral, sino también la participación en un sentido amplio, “la mayor participación posible de los ciudadanos en la adopción de decisiones”³⁴ y en el debate sobre los diversos problemas que afectan a la sociedad, en la vida política del país, ya que una cosa es elegir y otra decidir, y “el ámbito de la decisión es inconmensurablemente más extenso que el de elección” (Sartori, 2003:33). En el caso de la participación electoral, este término se traduce en el hecho de que los ciudadanos puedan participar en los procesos electorales de manera individual, ejerciendo su derecho a voto (sufragio activo), o de forma colectiva, cuando constituyen un partido político y presentan su lista de candidatos a las elecciones (sufragio pasivo). Queda claro que una democracia de calidad debe asegurar tanto el sufragio activo como el sufragio pasivo, ya que en los sistemas políticos contemporáneos para que se de una verdadera democracia la participación política no debe quedar restringida a un sector de la población.

d) La competencia

Esta dimensión de la calidad de la democracia hace referencia a que en todo sistema político deben existir elecciones competitivas, ya que “la competencia en el poder es vital para la democracia” (Shapiro, 2005:92). La competitividad de las elecciones constituye el rasgo estructural por antonomasia del proceso electoral en todo sistema democrático, su principio institucional esencial (Solozabal Echevarría, 1993:67). En las elecciones competitivas, los ciudadanos cuentan con un amplio abanico de opciones políticas donde elegir (existencia de varias opciones políticas, partidos políticos, etcétera). Además, las elecciones competitivas se celebran en condiciones de igualdad institucional entre los recurrentes (sin privilegios, ni discriminaciones para ninguno de los candidatos). Junto a la competencia electoral, Shapiro (2005) destaca otros tres elementos necesarios para que una competencia política se desarrolle con eficacia. En primer lugar, la competencia debe entenderse como “un medio importante a través del cual se institucionaliza la oposición política”. Por ello, la competencia eficaz demanda la existencia de un “gobierno alternativo

³⁴ Resolución 55/96 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (“Promoción y consolidación de la democracia”, 4 de diciembre de 2000).

potencial”, cuyos miembros estén motivados para obligar al gobierno de turno a rendir cuentas. En segundo lugar, la competencia resulta valiosa no solo como una restricción disciplinaria sobre los efectos corruptores del poder, sino también porque dota a los políticos de incentivos para ser más sensibles que sus competidores a la mayoría de los votantes. En tercer lugar, la competencia electoral no solo es recomendable en sí misma, sino que es “el mejor mecanismo disponible para realizar planteamientos neutrales, orientados a limitar la dominación” (Shapiro, 2005:110-111).

d) La capacidad de respuesta

La *responsiveness* o capacidad de respuesta, como indicador de calidad de la democracia, permite conocer y evaluar la sensibilidad de un gobierno para reaccionar oportunamente a las preferencias, críticas o demandas de la sociedad (Ugalde, 2002:15-16). Esta variable se materializa cuando un gobierno da respuesta a las expectativas de los ciudadanos y las traduce en políticas públicas determinadas. De este modo, como destaca Pasquino, “el grado de satisfacción de los ciudadanos frente a las respectivas instituciones democráticas constituye una medida cierta de la calidad de esa democracia” (Pasquino, 2000:71).

e) La libertad y la igualdad

La libertad y la igualdad “son los dos grandes valores de la democracia, entendidos como fines en sí mismos” (Jáuregui, 1994:37). Estos dos elementos sustantivos, como señala Bobbio (2003), no solo inspiran a la democracia sino que permiten identificarla con respecto a otros regímenes políticos:

“(…) son los valores últimos (…) en los cuales se inspira la democracia, y que permiten que distingamos los gobiernos democráticos de aquellos que no los son”.
(Bobbio, 2003)

La libertad se articula a través del reconocimiento de tres tipos de derechos: los políticos (derecho al sufragio activo y pasivo), los civiles (auto-defensa, propiedad privada, y libertad de circulación) y los socio-económicos o sociales (derecho a la salud y derecho a los servicios sociales, entre otros). En base a los derechos civiles y políticos, según Bobbio, en la democracia se dan “cuatro libertades de los modernos”: la libertad personal, que consiste en el derecho a no ser arrestado arbitrariamente, de la que se considera un corolario la libertad de tránsito o circulación sin barreras opresivas; la libertad de opinión y de imprenta o, mejor dicho, la libertad de expresar, manifestar y difundir el propio pensamiento, que incluye el derecho de discernir y ejercer la crítica pública; la libertad de reunión, que puede traducirse en el derecho de protesta colectiva; y la libertad de asociación, que implica el derecho de constituir organismos colectivos, tales como sindicatos libres y partidos libres, y que abre, por ello, la posibilidad de una selección política efectiva para los ciudadanos (Bobbio, 2003). Sin

embargo, algunos autores han subrayado que una democracia de calidad no solo debe articular y dar contenido a las libertades civiles y políticas, sino también a las socio-económicas (Bovero, 2002; O'Donnell, 2008).

La igualdad simboliza la equidad formal de todos los ciudadanos tanto en el ámbito político como en el social y económico, entre otros. Como manifiesta Sartori (2003, 2009), la clasificación tradicional de las igualdades permite distinguir entre igualdad jurídico-política (igualdad de derechos ante la ley), igualdad social, igualdad económica e igualdad de oportunidad. Además, este autor sostiene que “el debate sobre la igualdad se abre con la igualdad de oportunidades” (Sartori, 2003:250-251; 2009:72). Por su parte, Dahl (1989:14) ha analizado esta perspectiva más controvertida de la igualdad al especificar que la igualdad implica que las preferencias de los ciudadanos se manifiesten sin distinciones políticas; es decir, que los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades para formular preferencias, para manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente, y para recibir, por parte del gobierno, igualdad de trato, de manera que no existan discriminaciones por causa del contenido u origen de las preferencias.

Por último, con respecto a estas dimensiones sustantivas de la calidad de la democracia, solo señalar que la libertad no puede subsistir sin la igualdad ya que, en última instancia, el interés de los ciudadanos por la libertad se concreta, en la práctica, en un interés por los resultados, es decir, por la igualdad. De este modo, son valores intrínsecamente unidos. La libertad resultará más completa cuanto mayor sea la igualdad entre los ciudadanos y para que ello sea posible parece imprescindible aumentar la variedad de las esferas sociales y políticas en las que los diferentes grupos de ciudadanos puedan participar (Jáuregui, 1994:45 y 78).

2.1.5.3. Los órganos electorales y la calidad de la democracia

El adentrarse en la relación existente entre órganos electorales y calidad de la democracia conduce, inevitablemente, a situar el análisis en la perspectiva electoral, en la calidad de las elecciones como una de las vertientes de la calidad de la democracia.

Después del fin de la Guerra Fría y tras la expansión de la gobernabilidad democrática, las elecciones han pasado a ser un elemento esencial en la constitución de un gobierno legítimo. Sin embargo, los países en los que se ha instaurado el régimen político representativo se han caracterizado por ser “diferentemente democráticos”, ya que el significado y la calidad de sus elecciones suele variar enormemente (PNUD, 2002). A pesar de todo, hoy en día se reconoce ampliamente que “las elecciones libres y justas son una necesidad universal para que un Estado pueda considerarse verdaderamente democrático” (PNUD, 2004), incluso que para la existencia de una “elección libre y justa es indispensable

un proceso electoral independiente y administrado imparcialmente” (Goodwin-Gill, 2006:136).

Por tanto, los órganos electorales se encuentran vinculados y ayudan de distinta manera a que las diferentes dimensiones de la calidad de la democracia, en general, y de la calidad de las elecciones, en particular, puedan llegar a alcanzar un mayor contenido real, un mayor grado de desarrollo. De este modo, la AE no solo puede llegar a ejercer un papel relevante a la hora de afianzar la “legitimidad de entrada” (Nohlen, 2006), sino también de cara a reforzar o aumentar el grado de calidad de los sistemas políticos democráticos en su vertiente electoral.

Como se puede observar en la Tabla 2.8, la AE interviene en cada una de las dimensiones de la calidad de la democracia (el imperio de la ley, la rendición de cuentas vertical y horizontal, la participación, la competencia, la libertad, la igualdad y la capacidad de respuesta); es decir, contribuye a garantizar la calidad procedimental, la calidad en el contenido y la calidad en los resultados de cualquier sistema político democrático representativo. Estos tres aspectos o tipologías de la calidad de la democracia, junto con las dimensiones que los componen, se encuentran interrelacionadas en la praxis electoral.

Tabla 2.8. El papel de los órganos electorales en la calidad de la democracia

Tipo	Dimensiones	El papel de los órganos electorales
Procedimental	Gobierno de la ley	➤ Garantizar el cumplimiento del procedimiento electoral, que las elecciones se desarrollen con igualdad, objetividad, competencia y transparencia, de acuerdo al principio de legalidad.
	Rendición de cuentas vertical	➤ Informar sobre los temas electorales a los actores participantes en las elecciones (fuerzas políticas, ciudadanos)
	Rendición de cuentas horizontal	➤ Controlar la acción de la administración gubernativa en el proceso electoral
	Participación	➤ Garantizar que el derecho de participación (individual y colectiva) en los procesos electorales se lleva a cabo sin restricciones ni distorsiones
	Competencia	➤ Asegurar la existencia de competencia política en los procesos electorales
Contenido	Libertad	➤ Garantizar las libertades políticas: libertad de expresión, libertad de asociación y libertad de acceso a la información de carácter pluralista
	Igualdad	➤ Garantizar el acceso en condiciones de igualdad a las contiendas electorales. La igualdad en el sufragio pasivo y activo
Resultados	Reciprocidad/capacidad de respuesta	➤ Garantizar la satisfacción de los ciudadanos y partidos políticos con los resultados electorales ➤ Garantizar la legitimidad institucional, la satisfacción de los actores políticos y de los ciudadanos, en general, con el papel desempeñado por la AE en la administración y supervisión de los procesos electorales

Fuente: elaboración propia.

a) El papel de los órganos electorales en el desarrollo de la calidad procedimental (imperio de la ley, rendición de cuentas, competencia y participación)

Los órganos electorales se encargan de garantizar el respeto y el pleno cumplimiento de las reglas del juego electoral, del procedimiento electoral; es decir, su cometido consiste

en asegurar que en cada una de las contiendas electorales que se celebren gobierne o impere la ley. La mayor parte de los sistemas políticos democráticos han optado por conceder a los órganos electorales una estructura lo más independiente posible del poder político con el objeto de mantener la imparcialidad y la neutralidad política en sus decisiones y actuaciones, legitimando, así, la buena gestión y supervisión de los procesos electorales.

Por otro lado, los órganos electorales son órganos de rendición de cuentas. Este mecanismo se articula para controlar el poder político, circunscribirlo, restringirlo y disciplinarlo, con la finalidad de limitar sus discrecionalidades, sus arbitrariedades y, así, prevenir y remediar sus abusos. En consecuencia, mediante la rendición de cuentas el poder se hace predecible en su ejercicio, ya que se mantiene dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos (Schedler, 2008:24). Las autoridades electorales se constituyen para controlar y supervisar las reglas del juego electoral, para que las elecciones se desarrollen con plena objetividad, transparencia, participación, competencia, libertad e igualdad, contribuyendo, así, a dotar de una mayor calidad a todas las dimensiones procedimentales y sustantivas de la democracia, en concreto, las que afectan a su vertiente electoral. En la rendición de cuentas vertical, la AE canaliza la información sobre las elecciones y dota a los procedimientos electorales de una mayor transparencia. Sobre todo, porque ejerce la supervisión de lo que se publica o no sobre las elecciones (tanto por parte de los partidos políticos como de la administración gubernativa y los medios de comunicación), garantizando, de este modo, que las noticias que se difunden son veraces y objetivas, y que no influyen de manera inadecuada en el ejercicio del sufragio.

Además, los órganos electorales son, en la mayoría de los casos, estructuras independientes cuya misión principal es supervisar las contiendas electorales, situándose, así, en la vertiente horizontal de la rendición de cuentas, ya que el poder ejecutivo es uno de los destinatarios de ese control. A través del ejercicio del control, los órganos electorales dan contenido a otras dimensiones de la calidad de la democracia. En concreto, la responsabilidad horizontal se encuentra estrechamente vinculada a la competencia electoral. Desde esta perspectiva, la AE controla que las autoridades gubernativas no intervengan ni manipulen el proceso electoral, que no se concedan privilegios a ninguna fuerza política concurrente en la contienda electoral y que, por tanto, las elecciones sean realmente competitivas. Por consiguiente, la AE permite garantizar la competencia electoral y el mantenimiento de cierto grado de la calidad de la democracia en este sentido, ya que sin la existencia de alguna vía para dirimir las disputas electorales de la que se reconozca ampliamente su independencia y legitimidad, la tentación de los políticos de entablar descarnados combates por el poder sería proporcionalmente más fuerte (Shapiro, 2005:97).

Los órganos electorales desempeñan, también, actividades encauzadas a garantizar la participación política, tanto de los ciudadanos como de las fuerzas políticas que pretenden

concurrir a las elecciones. En el primer supuesto, la AE se encarga de asegurar que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a voto sin limitaciones que eviten, obstaculicen o inhiban el desarrollo eficaz de este derecho. Más que nada, porque entre el derecho de participación individual y la realidad de la participación efectiva pueden interponerse numerosos obstáculos, como la obstrucción en el acceso a los locales de votación, los impedimentos materiales (inexistencia de sobres y papeletas, de urnas, de cabinas, entre otros) y el déficit de información. En lo relacionado con la participación colectiva, la AE suele comprobar que las candidaturas que se presentan a cada una de las convocatorias electorales se ajustan a los requisitos procedimentales y, en caso positivo, da el visto bueno para que los partidos políticos tengan vía libre para participar en las elecciones. Además, una vez que estos actores políticos se han insertado en el juego electoral, la AE no cede en su labor de vigilancia siempre estará alerta para comprobar que su participación en las elecciones se ajusta a las reglas del juego previstas en el procedimiento electoral vigente.

b) El papel de los órganos electorales en el desarrollo de la calidad en el contenido (libertad e igualdad)

La AE garantiza el cumplimiento de la libertad e igualdad política en las contiendas electorales. En relación con la libertad política, Dahl enumeró que las libertades políticas relevantes eran las de expresión, asociación y acceso a la información de carácter pluralista (Dahl, 1992, 1999). Los órganos electorales intervienen en la concreción de estas libertades al supervisar que el derecho de sufragio activo y pasivo se desarrolla sin anomalías, sin manipulaciones que puedan tergiversar la voluntad de los ciudadanos. En el sufragio activo, la AE contribuye a que los ciudadanos expresen sus opiniones sin coerciones, presiones o intimidaciones. En este caso, su control se manifiesta en dos momentos concretos del proceso electoral, cuando se está gestando la decisión de voto y en el momento en que los ciudadanos se encuentran ejerciendo este derecho, cuando se emite el voto. Respecto al sufragio pasivo, los órganos electorales se aseguran que los ciudadanos puedan constituir, si lo desean, una candidatura o asociación política para poder concurrir a las elecciones. La AE garantiza, también, el acceso a la información pluralista pero desempeñando actividades diferenciadas. Por un lado, los órganos electorales se configuran como agentes de dirección, control y supervisión de los contenidos informativos que transfieren los órganos de la administración gubernativa (entre otros, el Ministerio de Interior y la OCE) a los ciudadanos, entre otras cuestiones, sobre los partidos políticos, los resultados electorales y las fases y actividades que comprenden el proceso electoral. Con respecto a la información emitida por los actores concurrentes a las contiendas electorales, verifican que los datos aportados cumplen con los requisitos prefijados en el procedimiento electoral. Por otro lado, los agentes electorales son órganos que generan y canalizan información, ya que como

rectores del proceso electoral adoptan acuerdos (decisiones de contenido externo) que afectan e interfieren en el desarrollo de las elecciones. El órgano rector de la AE es el encargado de publicar aquellos datos que considera que pueden llegar a tener una mayor relevancia informativa, tanto para los ciudadanos como para los actores políticos que concurren a las elecciones.

En lo relacionado con la igualdad, los órganos electorales garantizan que los electores y las fuerzas políticas han presentado sus candidaturas a las elecciones participen en ellas en condiciones de igualdad. En lo que afecta a los electores, la igualdad se mantiene cuando cada voto se cuenta de manera igualitaria. De este modo, sufragio igual significa también “igualdad del poder de voto”; es decir, que ningún voto tenga desproporcionadamente más valor que otro (Goodwin-Gill, 2006:130). En este sentido, las autoridades electorales se conforman como los órganos de supervisión en el escrutinio de los votos, garantizando, así, que la voluntad expresada por los ciudadanos, a través de las urnas, se ajusta a los resultados electorales. En el caso de los partidos políticos, la protección de la igualdad se articula al controlar su acceso igualitario a las contiendas electorales. Este acceso se evidencia en el caso de las campañas electorales, donde los órganos electorales contribuyen a asegurar que estos procesos se conduzcan respetando los derechos civiles y políticos de los oponentes, en una atmósfera libre y justa, en la que ninguna acción administrativa, violencia ni intimidación impida a los partidos y a los candidatos la libre presentación de sus opiniones y calificaciones, es decir, en la que no se promueva la discriminación, calumnia o cualquier otro tipo de prejuicios (O’Donnell, 2004a:27). Además, los órganos electorales deben asegurar, también, el libre acceso de todos los actores políticos a los medios de comunicación, ya que solo si se dispone de facilidades, los candidatos disfrutarán del derecho a expresarse con libertad, incluida la formulación de críticas, y los electores se beneficiarán del derecho de buscar y recibir información (Goodwin-Gill, 2006:166).

c) El papel de los órganos electorales en el desarrollo de la calidad en los resultados

Desde la perspectiva de la calidad en los resultados, como otra dimensión de la calidad de la democracia, el foco de análisis se centra en la legitimidad. Una buena gestión y supervisión de los procesos electorales conlleva que los ciudadanos confíen en las instituciones electorales, que se encuentren satisfechos con los resultados electorales, que estos sean aceptados como legítimos por la mayor parte de la sociedad y que, en consecuencia, no se cuestione la legitimidad de las elecciones, en particular, y la calidad de la democracia, en general.

Los órganos electorales son instituciones y, por ello, generan confianza institucional. Esta confianza depende del soporte y seguridad que proporcionan las estructuras formales,

producidas y legitimadas socialmente (Zucker, 1986). De este modo, todos los agentes intervinientes en el proceso electoral, los ciudadanos como electores, los partidos políticos como sujetos centrales de las contiendas electorales y los parlamentarios como sujetos electos y continuos participantes en las elecciones, y el resto de la sociedad en general, afianzarán su confianza hacia las autoridades electorales si estas ejercen de una manera eficaz sus cometidos electorales, si son capaces de garantizar que las elecciones se ajustan a las reglas del juego electoral, con transparencia, igualdad y objetividad. Al mismo tiempo, esta confianza hacia las instituciones electorales llevará consigo la legitimidad política, ya que los actores clave determinarán que las elecciones han sido “libres y justas” y, en base a ello, todos los partidos políticos aceptarán el proceso electoral y respetarán sus resultados (Pastor, 1998:159). En definitiva, una buena gestión electoral genera, por un lado, confianza social hacia los órganos electorales en cuestión y, por otro, credibilidad política hacia los resultados de las elecciones (Barrientos del Monte, 2008).

Por último, hay que resaltar que la contribución de los órganos electorales a la calidad de la democracia será mayor, siempre y cuando el órgano electoral en cuestión goce una serie de garantías institucionales que aseguren su independencia formal, su alto grado de desvinculación de la esfera gubernativa, política y/o partidista. Solo de este modo, sus acuerdos, decisiones y actuaciones serán interpretados como legítimos tanto por los ciudadanos como por los actores intervinientes en el proceso electoral. En sentido contrario, cuando la autoridad electoral no actúa de manera independiente, los efectos podrían ser nocivos para la sostenibilidad democrática, dando lugar al fraude, la manipulación, la falsificación o la distorsión de las elecciones (Planas, 2000).

2.2. Neoinstitucionalismo y órganos electorales

El segundo marco teórico que da fundamento a esta investigación es el neoinstitucionalismo. Este enfoque centra su objeto de estudio en el análisis de las instituciones político-administrativas, en los procesos a través de los que las instituciones desarrollan sus rasgos típicos, así como en la descripción de las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la organización.

Los órganos electorales son instituciones de y para la democracia, son instituciones que permiten garantizar que los procesos electorales se lleven a cabo con transparencia, igualdad, objetividad, con pleno respeto a las reglas del juego electoral, convirtiéndose, así, en una de las piezas clave para la consolidación de las democracias, por un lado, y para la consecución de un cierto grado de calidad en las mismas, por otro. Por ello, el neoinstitucionalismo se destaca como un marco teórico fundamental para abordar y comprender con cierta profundidad y rigor académico, entre otras cuestiones, el origen y la evolución de la estructura organizativa electoral en el contexto sociopolítico español, sus

diseños y rediseños institucionales y su proceso de institucionalización. Todo ello, con vistas a concretar y analizar los rasgos institucionales que configuran el modelo institucional actual de la AE y de su órgano supremo, en lo relativo a su dimensión interna, a las garantías institucionales o mecanismos formales previstos para asegurar la independencia de su personal y, en especial, de su personal rector.

En los últimos años, el estudio de las instituciones políticas se ha revigorizado. Parece ser que las “las instituciones están de moda” (Ames, 1999:221). A finales del siglo XX surge el neoinstitucionalismo, el “retorno de las instituciones” (Colomer, 1991) en las agendas investigadoras de la ciencia política y de la administración. Esta nueva corriente teórica pretende romper con las teorías conductistas y de elección racional que se iniciaron en la ciencia política tras la segunda guerra mundial, y que fueron criticadas por su claro componente individualista.

El nuevo institucionalismo es uno de los ejemplos más claros de transdisciplinariedad dentro de las ciencias sociales. En esta corriente de pensamiento se incorporan disciplinas diversas como la economía, la historia, la política, la sociología o el derecho, entre otras. A pesar de esta diversidad metodológica y teórica, se puede afirmar que el conjunto de trabajos que pertenecen a la familia neoinstitucional comparten una preocupación sustancial: las instituciones. La idea que subyace bajo este marco teórico es el tomar las instituciones en serio, porque las instituciones importan (Schedler, 2000:383-384). Por ello, como señala Rhodes (1997), el nuevo institucionalismo en la ciencia política supone un reconocimiento de su “germen institucionalista”, ya que solo de este modo, se consigue dotar de un cierto sentido a las investigaciones que se realizan desde este enfoque académico:

“(…) la ciencia política, como ciencia, como disciplina y como profesión debe reconocer su germen institucionalista o correr el riesgo de perder su sentido o caer en la trivialidad”.
(Rhodes, 1997: 53-67)

En este epígrafe se analizan los principales rasgos distintivos de este marco teórico. La trayectoria se inicia con un recorrido por los orígenes y elementos básicos del neoinstitucionalismo. A continuación, se destacan los enfoques o subcorrientes más representativas de la teoría neoinstitucional (la normativa, la histórica, la sociológica o cognitiva y la de elección racional). En particular, aquellas que engarzan con el objeto de estudio, dotándolo de un mayor fundamento teórico. Por último, se procede a interrelacionar las distintas vertientes del nuevo institucionalismo con el estudio de los órganos electorales.

2.2.1. Origen del nuevo institucionalismo y postulados básicos

El nuevo institucionalismo nace en las dos últimas décadas del siglo XX. El término fue acuñado por los primeros defensores de esta corriente, March y Olsen (1997). Este novedoso enfoque teórico surge para cumplir dos finalidades básicas, por un lado, reafirmar

algunos supuestos de la versión institucional tradicional y, por otro, como reacción teórica a los enfoques conductistas y de elección racional que dominaban la ciencia política durante los años cincuenta y sesenta del siglo pasado.

Las corrientes conductista y de elección racional se originaron tras la segunda guerra mundial como contraposición al institucionalismo clásico, que había sido fuertemente criticado por su formalismo y reduccionismo en el análisis de los fenómenos sociales y políticos. Las principales críticas al viejo institucionalismo se asociaban a su concepción cerrada, formal-legalista y rígida de la institución; a su noción explicativa monocausal e indiferenciada; a su excesivo énfasis en la importancia de las estructuras formales; a su determinismo institucional; y a su concepción excesivamente funcionalista del cambio institucional (Ortiz, 2007). El nuevo institucionalismo retoma algunas de las características del institucionalismo clásico, aunque las enriquece con otros aspectos teóricos y empíricos, por lo que la nueva versión es notablemente diferente a la anterior (Peters, 2003:14-15).

El “redescubrimiento de las instituciones” (March y Olsen, 1997) en los análisis politológicos es el resultado de la reacción frente a los excesos de los movimientos conductistas y de elección racional. Las bases teóricas de ambos enfoques anulaban el espacio necesario para el estudio de las instituciones políticas como objeto de análisis. A partir de entonces, las instituciones desaparecieron de la agenda de investigación y la ciencia política se redujo al estudio de los fenómenos y los procesos políticos partiendo de las decisiones individuales, olvidando que la política debe ser interpretada como una interacción entre comportamientos e instituciones (Sartori, 2004). March y Olsen criticaron los enfoques conductistas y de elección racional por ser contextualistas, reduccionistas, utilitaristas, instrumentalistas y funcionalistas (March y Olsen, 1997: 33) y propusieron una nueva teoría que remplazara estas cinco características, por una concepción que colocara la acción colectiva en el centro del análisis de las ciencias sociales. Por tanto, como señala Mari Luz Morán, con el nuevo institucionalismo se asiste a un retorno importante de la categoría institución como variable significativa en el análisis político, por lo que el neoinstitucionalismo supone un intento de superar, o al menos de completar, el individualismo metodológico, al afirmar que no existe un actor individual sino sujetos que actúan insertos dentro de complejas tramas institucionales (Morán, 1998:22-23).

La finalidad de los estudios políticos del nuevo institucionalismo, a diferencia de los modelos racionalistas y conductistas, no es analizar el enfrentamiento, sino los mecanismos de formación del consenso y la creación de las metas colectivas en la sociedad. En consecuencia, el objeto de estudio ya no se centra en el individuo y sus preferencias, sino en el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político y que determinan su marco institucional (Vergara, 1997: 9-10). Otra diferencia fundamental entre el neoinstitucionalismo y los enfoques teóricos

anteriores, se deriva de la importancia que le atribuyen al entorno o al contexto en que se desenvuelven los actores. Si las corrientes racionalistas prestan poca atención al entorno, los neoinstitucionalistas remarcen la relevancia del contexto social, económico y político en que se mueven los agentes gubernamentales, ya que influye en los individuos, en su comportamientos y en la adopción de sus decisiones (Perlman y Pineda, 2006).

Aunque el nuevo institucionalismo peca de no tener un pensamiento único es pertinente destacar, antes de avanzar por sus diferentes corrientes, una serie de postulados básicos que caracterizan este marco teórico y que son comunes a todos los movimientos neoinstitucionalistas. Peters (2003) distingue entre cuatro elementos principales. El primero y más importante es que una institución es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno, y que esta estructura puede ser formal o informal. Por tanto, una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles, según las relaciones específicas que existen entre los actores. Una segunda característica es que la institución mantiene un cierto grado de estabilidad a lo largo del tiempo; es decir, las instituciones tienden a ser duraderas y no cambian de un día para otro. El tercer rasgo es que la institución afecta al comportamiento individual, por lo que restringe, de manera formal o informal, las conductas de sus miembros. Esta visión concibe las instituciones como reglas (formales e informales), como un medio para prescribir, proscribir y permitir conductas. En este sentido, existe una dependencia recíproca entre instituciones y actores. Esta vinculación implica que los comportamientos de los actores institucionales se vean limitados por el marco institucional y que, al mismo tiempo, los actores se conviertan en agentes del cambio, que influyan en la evolución institucional. Por último, entre los miembros de una institución debe haber cierto sentido de valores compartidos, una cultura común (Peters, 2003:36-37).

2.2.2. Los enfoques neoinstitucionalistas

El nuevo institucionalismo no es una marco teórico homogéneo, por el contrario, se pueden diferenciar varias vertientes, metodologías y enfoques en el análisis (North, 2006:13). Por ello, Powell y DiMaggio (1999) afirman que a la hora de concretar lo que se entiende por nuevo institucionalismo “es más fácil ponerse de acuerdo sobre lo que no es que sobre lo que es” y que existen varias razones que sustentan esta ambigüedad. En concreto, los estudiosos que han escrito sobre las instituciones a menudo se han centrado en una definición causal. Además, el nuevo institucionalismo tiene distintos significados en diferentes disciplinas, incluso dentro de la teoría de la organización (que da pie al nuevo institucionalismo sociológico), los neoinstitucionalistas difieren en el énfasis que dan a las características micro y macro, en sus ponderaciones de los aspectos cognoscitivo y

normativo y en la importancia que atribuyen a los intereses y a las redes de relaciones en la creación y difusión de las instituciones (Powell y DiMaggio, 1999:33). De hecho, hay muchos institucionalismos nuevos –en la economía, en la teoría de la organización, en la ciencia política y en la elección pública, en la historia y en la sociología- casi desvinculados, pero que comparten una convicción común, que los arreglos institucionales y los procesos sociales son importantes. En definitiva, “el nuevo institucionalismo no es, por así decirlo, un ejemplar, sino un género, y contiene diversas especies” (Peters, 2003:14).

Las tipologías del nuevo institucionalismo son variadas y diferentes. Vergara propone una clasificación en la que distingue tres corrientes: el nuevo institucionalismo en la economía, el nuevo institucionalismo de la sociología y el nuevo institucionalismo de la ciencia política (Vergara, 1997:17-24). Immergut destaca, también, tres versiones, aunque distintas de las anteriores: nuevo institucionalismo de elección racional, nuevo institucionalismo histórico y nuevo institucionalismo sociológico (Immergut, 1998). Hall y Taylor citan cuatro enfoques neoinstitucionalistas: el nuevo institucionalismo en la historia comparada, el nuevo institucionalismo racionalista, el nuevo institucionalismo económico y el nuevo institucionalismo sociológico (Hall y Taylor, 1996:958-962). Por su parte, Scott coincide, en cierta medida, con Vergara (1997) al diferenciar tres tipologías neoinstitucionalistas: regulatoria (neoinstitucionalismo económico), normativa (neoinstitucionalismo de la ciencia política) y cognitiva (neoinstitucionalismo sociológico) (Scott, 1995). Peters (2003) destaca la existencia de seis versiones: la normativa, la de elección racional, la histórica, la empírica, la internacional y la social. Thoening (2003) diferencia entre cuatro tendencias: el institucionalismo histórico, el institucionalismo normativo, el institucionalismo económico y el institucionalismo como orden social. Además, en cada uno de estos grandes enfoques del nuevo institucionalismo existen, también, subcorrientes o perspectivas de análisis divergentes. En cada enfoque se da un debate interno en torno a sus categorías, lo que complica, todavía más, la aproximación hacia un modelo teórico único. Sin embargo, aunque cada una de estas perspectivas parte de raíces epistemológicas y áreas de conocimiento diferenciadas, todas ellas centran su objeto de estudio en las instituciones y en los procesos de internalización de las normas y reglas dentro de las organizaciones.

A continuación, se procede a hacer un recorrido por las características definitorias de algunas de las vertientes teóricas del nuevo institucionalismo. En concreto, aquellas que por sus aportaciones teóricas revierten y dotan de una mayor perspectiva al análisis de nuestro objeto de estudio. De este modo, la clasificación expuesta en la Tabla 2.9 recoge, teniendo en cuenta su utilidad teórica, algunas de las tipologías enumeradas por la mayor parte de los representantes neoinstitucionalistas, algunos de ellos señalados con anterioridad: el nuevo institucionalismo normativo (NIN) (entre otros, March y Olsen, 1997; Peters, 2003; Scott,

1995; Thoening, 2003); el nuevo institucionalismo histórico (NIH) (entre otros, Immergut, 1998; Peters, 2003; Thelen y Steinmo, 1992; Thoening, 2003); el nuevo institucionalismo sociológico o cognoscitivo (NIS) (entre otros, Hall y Taylor, 1996; Immergut, 1998; Meyer y Scott, 1992; Powell y DiMaggio, 1999; Scott, 1995; Thoening, 2003); y el nuevo institucionalismo de elección racional (NIR) (entre otros, Immergut, 1998; North, 2006; Peters, 2003).

Tabla 2.9. Los enfoques neoinstitucionalistas. Características definitorias

Enfoque Indicador	NIN	NIH	NIS	NIR
Matriz teórica	Las instituciones son reglas (formales e informales) que restringen o controlan las conductas de los actores	Las instituciones dependen de su modelo inicial, de su diseño institucional originario	Las instituciones son construcciones culturales. Interés por los cambios institucionales	Las instituciones se diseñan en base a criterios racionales, para lograr ciertos consecuencias o resultados
Lógica de actuación	Lógica de lo adecuado	Lógica de la dependencia o patrón secuencial	Lógica de la percepción cultural	Lógica del racionalismo instrumental, del utilitarismo
Institución-Actor	Actores deciden y actúan en base a las reglas prefijadas en la institución. Poca discrecionalidad. Preferencias endógenas	Poco interés por los actores. Los actores deciden y actúan en base a las pautas del pasado. Preferencias endógenas	Actores deciden y actúan en base a su cultura, valores y símbolos adquiridos. Preferencias endógenas	Actores como sujetos-racionales, deciden y actúan para obtener beneficios y reducir costos. Preferencias exógenas
Institución-Entorno	Las instituciones dan forma al entorno, influyen e intervienen en él	Las instituciones se adaptan de manera controlada al entorno con el objeto de satisfacer sus necesidades	Las instituciones se adaptan pasivamente al entorno con el objeto de legitimar socialmente su existencia y la de sus participantes	Las instituciones cambian para mejorar su eficacia y eficiencia. El cambio se produce solo cuando la institución no da los resultados esperados

Fuente: elaboración propia a partir de Peters (2003), Immergut (1998), Scott (1995), Thoening (2003), entre otros.

2.2.2.1. Neoinstitucionalismo normativo (NIN)

El nuevo institucionalismo normativo entiende que las instituciones funcionan en base a sus reglas formales e informales partiendo de la “lógica de lo adecuado” y que, por ello, los individuos, ante una determinada situación, tienden a seguir o elegir conscientemente aquellos procedimientos o parámetros establecidos que identifican como los más apropiados o pertinentes (March y Olsen, 1997). Desde esta perspectiva, los individuos son vistos como agentes seguidores de reglas, de “rutinas, procedimientos convencionales, roles, estrategias, formas organizacionales y tecnologías alrededor de las cuales la actividad política es construida” y de “creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimientos que apoyan, elaboran y contradicen los roles y las rutinas” (March y Olsen, 1997).

En el NIN, las reglas y rutinas³⁵ se construyen en función de los eventos pasados, es decir, en base a la historia y a los valores que son inherentes a la organización y que definen su identidad, su cultura. Por ello, March y Olsen (1997) entienden que la experiencia

³⁵ En este contexto la rutina se identifica con “una pauta estable de conducta” (Peters, 2003:51).

es fundamental a la hora de interpretar y fijar las reglas y rutinas organizativas, ya que en la lógica de lo apropiado cada situación ha sido identificada previamente con una regla o norma, y son las rutinas las que con el tiempo se convierten en las reglas o en los procedimientos que definen el comportamiento correcto o adecuado. De este modo, los actores institucionales no seleccionan sus comportamientos o conductas a través de un cálculo racional de sus preferencias, sino que buscan que sus decisiones y acciones se encuentren lo más apegadas posible a las reglas, a los procedimientos y a las tradiciones de la institución. Los actores respetan este principio, no porque se le imponga, sino porque así lo han interiorizado durante el proceso de socialización. Desde este enfoque, el respeto a las normas institucionales contribuye a simplificar y limitar las perspectivas de actuación, a controlar el comportamiento o la conducta de los actores dentro de las organizaciones y a que la institución sea más o menos predecible; es decir, los actores obedecen a las normas institucionales para simplificar la realidad y, así, tomar decisiones de manera mucho más sencilla y adecuada (Zurbriggen, 2006: 71).

En esta vertiente teórica las instituciones tienen una relación activa con el entorno, con el contexto social, económico y político en el que operan, ya que no son meros instrumentos de la política, sino que intentan dar forma a su medio ambiente. Bajo esta perspectiva, las organizaciones responsables de los asuntos públicos diseñan e implementan prescripciones que definen las reglas del juego, los actores legitimados o no para jugar y las sanciones previstas para los que no respeten las reglas, los asuntos que merecen ser abordados en la agenda pública y los procesos a partir de los cuáles serán encauzados los cambios (Vega Godínez, 2007:736).

Por último destacar que en el NIN, la legitimidad institucional no se mide tanto por los resultados como por la manera en que se toman las decisiones, si éstas se ajustan a las reglas del juego o al procedimiento previsto, existe una preocupación mucho mayor por justificar las decisiones que por obtener resultados convincentes. Bajo este punto de vista, el énfasis de las organizaciones públicas se sitúa en mostrar y demostrar que ellas operan y toman sus acuerdos en base a aquellos procedimientos que han sido aceptados y han sido considerados correctos por la sociedad (Vergara, 1993:139). Por tanto, las instituciones poseen una legitimidad casi inherente, que compromete a sus miembros a comportarse de determinada manera, por lo que los actores institucionales, ante determinadas situaciones, incluso pueden llegar a actuar en contra de su propio interés (March y Olsen, 1997).

2.2.2.2. Neoinstitucionalismo histórico (NIH)

El nuevo institucionalismo histórico (NIH) analiza las estructuras y procesos políticos desde una perspectiva centrada en el largo plazo, estudia la continuidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo. De acuerdo con el NIH, las instituciones actuales se

encuentran influenciadas, al igual que sus decisiones y sus acciones, por los equilibrios y resultados del ayer, por los arreglos institucionales del pasado. El rumbo o el equilibrio original solo se puede ver alterado cuando se da una alta dosis de presión en el entorno político-administrativo (Thelen y Steinmo, 1992; Hall y Taylor, 1996; Peters, 2003).

Este enfoque teórico entiende que la generación y solución de conflictos, así como los acuerdos entre los actores y la estructura de los resultados persisten a través del tiempo. La idea subyacente es que las elecciones realizadas cuando se diseña una institución o cuando se inicia una política tendrán una consecuencia duradera sobre esa política o institución, dándose, así, una “dependencia de rumbo” (Krasner, 1984; Peters, 2003:101). Lo que propone el NIH no es un razonamiento determinista rígido y simple; su objetivo principal es llamar la atención sobre el hecho de que las decisiones adoptadas en el pasado ejercen una cierta influencia —en la medida en que restringen y dan forma a las opciones disponibles— en los acuerdos emitidos en el presente. Desde esta perspectiva, las instituciones deben ser entendidas como “esquemas de evolución organizacional” (antes que un acatamiento total de su modelo inicial) y, por ello, la dependencia de rumbo no se puede equiparar a un control sistemático sobre las instituciones y las políticas, consecuencia de la pesada carga del legado histórico, sino como una pauta a seguir (Parra, 2005: 45). Por tanto, las instituciones políticas cambian y evolucionan, pero las posibilidades del rumbo actual se encuentran restringidas por el periodo inicial, por su modelo institucional primario, por las inercias del pasado. En este sentido, las relaciones entre las organizaciones político-administrativas y los actores económicos y sociales presentan un patrón de dependencia siguen la “lógica de la secuencia o el sendero de la dependencia”.

Según el NIH, el cambio institucional no suele ser discontinuo sino incremental (Vega Godínez, 2007:734-735) y las instituciones no pretenden influir en el entorno, sino que se adaptan a él. El cambio es también consecuencia de las acciones de los individuos e instituciones que debido a las nuevas características del ambiente y a las necesidades que son incapaces de satisfacer se ven obligados a iniciar un proceso controlado de adaptación a las nuevas circunstancias, por lo que las reformas institucionales se entienden como un conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y la cultura de la institución (Vergara, 1997). Esta visión implica que todo proceso de cambio requiere a su vez un proceso de adaptación paulatina, lo que Thelen y Steinmo (1992) denominan “dinamismo institucional”. El dinamismo institucional destaca el carácter incremental de las transformaciones, aunque, por otra parte, cuando se detectan brotes rápidos de cambio institucional tras largos periodos de estancamiento, los procesos de “equilibrio discontinuo o intermitente”³⁶ también pueden introducir la posibilidad de cambios de mayor alcance y en

³⁶ El concepto o metáfora del equilibrio intermitente fue tomado de la teoría evolutiva neodarwiniana en biología e implica cierta dependencia ambiental para el cambio institucional (Peters, 2003).

corto tiempo. Desde este punto de vista, si el diseño institucional inicial es importante todavía lo es más el rediseño del marco institucional existente. Además, si las decisiones iniciales son inadecuadas, las instituciones deben encontrar algún medio para adaptarse o dejarán de existir, por lo que, ante este supuesto, siempre que exista un marco institucional dominante en vigencia, el cambio se debe generar mediante la creación de una estructura superior que remplace al modelo existente (Peters, 2003:102 y 112).

El nuevo institucionalismo contextualizado se destaca como una subcorriente del NIH, en concreto, pertenece al enfoque histórico-empírico del neoinstitucionalismo. Esta categoría analítica, incorporada recientemente a la ciencia política por Nohlen (2006a), destaca la relevancia del contexto³⁷ en el análisis institucional. La importancia de los factores contextuales en el análisis institucional tiene que ver con el hecho de que un acontecimiento social o político nunca se presenta aislado, sino que se encuentra insertado, siempre, en una situación histórica concreta y, por tanto, está en una interacción compleja con una multiplicidad de factores de diversa naturaleza –políticos, sociales, económicos y culturales- (Ortiz, 2006). Desde esta perspectiva se interpreta que en la estabilidad, la eficacia y el rendimiento de las instituciones políticas, muchas veces “el contexto hace la diferencia” (Nohlen, 2003). Por ello, Nohlen sostiene que no hay un modelo institucional ideal, sino que el mejor diseño es el que mejor funciona y que no existe una solución universal que se pueda aplicar indiscriminadamente a cualquier caso; es decir, no se puede establecer a priori la superioridad universal de un cierto arreglo institucional, sino que hay que indagar en los sistemas políticos concretos, en el peso específico de las instituciones durante el desarrollo político, sin perder de vista otros factores de índole sociopolítica, socioeconómica y sociocultural, ya que las instituciones despliegan diversos efectos y con diferente intensidad según el contexto correspondiente (Nohlen, 2004).

En resumen, el institucionalismo contextualizado se inscribe dentro de las corrientes neoinstitucionalistas. No solamente, como destaca Ortiz (2006), porque se ocupa de nuevo de las instituciones políticas, sino porque toma en serio los aspectos centrales del nuevo institucionalismo, entre otros, que las instituciones tienen únicamente un significado relativo, que las instituciones despliegan diversos efectos en distintos contextos y que las instituciones no determinan directamente los procesos o resultados políticos, sino indirectamente, en el sentido de que estructuran y restringen el comportamiento de los actores.

³⁷ El término “contexto” es un concepto muy vasto y complejo. Hace referencia a la relación interna entre determinados procesos y circunstancias de un fenómeno social o político y a sus especificidades históricas concretas (Ortiz, 2006).

2.2.2.3. Neoinstitucionalismo sociológico o cognitivo (NIS)

El nuevo institucionalismo sociológico o cognitivo (NIS) es una corriente que se fundamenta en los trabajos de Selznick sobre la teoría de las organizaciones (Selznick, 1948) y de Berger en la sociología del conocimiento (Berger y Luckman, 1967).

Este enfoque no solo estudia las instituciones desde su ámbito formal, sino también cultural y social; es decir, combina la cultura y las estructuras con las rutinas y los procesos, al considerar que son los canales a través de los que las instituciones cobran forma y se transmiten, dando sentido y significado al comportamiento de los individuos. Por ello, las instituciones no sólo son reglas formales, procedimientos y normas; son convenciones sociales, símbolos, ritos, costumbres, significados a partir de los cuales los actores interpretan el mundo que los rodea (Meyer y Scott, 1992). Los individuos son socializados en una cierta perspectiva del mundo, aprenden las convenciones sociales y con ellas construyen una forma aceptada de hacer las cosas, lo que uniforma el comportamiento y facilita la interacción social. Así, las reglas y las tradiciones institucionales son el resultado de un proceso de construcción de la realidad, es decir, son un fenómeno cultural y constituyen el marco de referencia a partir del cual los individuos interpretan y explican sus decisiones y sus actuaciones (Powell y DiMaggio, 1999; Meyer y Scott, 1992; Meyer y Rowan, 1999).

Estas reglas de actuación de origen cultural van adquiriendo racionalidad a través de los procesos de interacción entre los distintos agentes institucionales, hasta que llegan a alcanzar un grado de consolidación o institucionalización que determina la configuración de sus percepciones, sus interrelaciones y sus intereses. En consecuencia, la percepción del mundo que tienen los individuos está determinada por la cultura institucional, y si algún procedimiento o curso de acción no existe, los actores no podrán considerarlo como una alternativa en sus actuaciones. De este modo, los individuos y las organizaciones solo pueden actuar sobre el mundo a partir de los valores y del conocimiento que les proporciona el marco institucional (Zurbriggen, 2006:71).

En resumen, los ejes centrales del NIS son la cultura y los elementos cognitivos. Por ello, las instituciones son consideradas como variables independientes (Powell y DiMaggio, 1999), la institución se concibe como un marco de referencia cultural que determina el comportamiento de los individuos. En el NIS no cabe ningún tipo de ejercicio racional, las prácticas institucionales son simplemente productos culturales y los individuos se apegan a ellas porque no pueden considerar otras alternativas de comportamiento que las prescritas por la cultura institucional en la que viven y han sido socializados (March y Olsen, 1997: 23-24).

Por otro lado, el NIS se distingue por aportar a la teoría del nuevo institucionalismo una serie de conceptos o indicadores que permiten abordar el análisis de las instituciones

desde una perspectiva dinámica, por “construir un aparato conceptual” capaz de describir y explicar tanto el proceso de institucionalización, como el proceso por el cual una organización de reciente ingreso a determinado campo organizacional³⁸ internaliza las formas organizacionales y culturales en ese campo (Vergara, 1993:133-134). Estos conceptos clave, procedentes de la teoría de la organización, son los siguientes (Salvador, 2001): isomorfismo institucional, desacople, procesos de cambio institucional y procesos de institucionalización.

El isomorfismo institucional hace referencia al proceso de adaptación al medio ambiente que emprende una organización ante la existencia de muchas situaciones de incertidumbre. Ante esta circunstancia, la organización tiende a adoptar o reproducir fórmulas o iniciativas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia, generando un proceso de homogeneización de prácticas que se consideran eficaces para resolver problemas. Meyer y Rowan (1999) apuntan que “las organizaciones tienden a incorporar las prácticas y los procesos definidos por los conceptos predominantes en el ámbito organizativo y que están socialmente institucionalizados”, en especial, cuando sus objetivos no están claramente determinados y no disponen de sistemas efectivos de evaluación de sus resultados. Con la reproducción de los mecanismos de estructuración y actuación, tanto a nivel formal como informal, aceptados por el contexto de la organización, ésta tiende a legitimarse y aumentar su capacidad de supervivencia, pues su evaluación social suele realizarse en esos términos y no en función de los resultados de su actividad concreta (por su eficacia o eficiencia). De este manera, el isomorfismo institucional contribuye a legitimar a la organización (Ramíó y Salvador, 2005).

Powell y DiMaggio (1999:109-113) destacan tres tipos de isomorfismo institucional: isomorfismo coercitivo, isomorfismo mimético e isomorfismo normativo. El isomorfismo coercitivo es la consecuencia de las presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y pautas de funcionamiento. Se asocia, aunque no exclusivamente, a los mandatos legales establecidos por el Estado, ya que el entorno legal afecta a muchas organizaciones y, en especial, a las administraciones públicas. El isomorfismo mimético es el resultado de los procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, en entornos caracterizados por la ambigüedad en los objetivos, sin un claro criterio para evaluar resultados, con una importante presencia de elementos simbólicos, las organizaciones tienden a configurarse a

³⁸ Un campo organizacional se constituye por un conjunto de organizaciones relacionadas funcionalmente y pertenecientes a un rubro de actividad similar. En cada campo organizacional se ha institucionalizado un conjunto de valores, reglas, creencias y significados que son compartidos por todas las organizaciones incluidas en ese campo. La pertenencia a un campo, a una realidad institucional particular y compartida, permite a las organizaciones interpretar el mundo de manera relativamente uniforme. Del mismo modo, la estructura, cultura y comportamiento de toda organización dependen en alto grado de las características del campo donde se encuentran (Vergara, 1993:133).

partir de un referente que se considera más legítimo o exitoso. El isomorfismo normativo se refiere al impacto de los colectivos profesionales que definen aquello que se considera “mejores prácticas” y que por tanto hay que reproducir.

De este modo, el seguimiento de ciertas “modas” o referentes conceptuales, ya sea mediante el isomorfismo normativo, o bien por la necesidad de legitimar la posición de la organización en su entorno de referencia o por cumplir con ciertos requisitos de eficacia y eficiencia, se presenta como un aspecto que hay que considerar en las dinámicas de transformación de las administraciones públicas (Ramíó y Salvador, 2005).

El concepto de decoupling o “desacople” muestra el desajuste entre las instituciones formales y su funcionamiento efectivo. En este sentido, diversos autores han indicado la desvinculación de las estructuras formales entre sí y respecto a las actividades desarrolladas habitualmente (Meyer y Rowan, 1999). El decoupling es una respuesta de la organización al isomorfismo institucional cuando éste entra en conflicto con sus valores predominantes (aunque sea a nivel informal) o bien cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (diversos marcos institucionales con pautas institucionales que no se ajustan entre sí), lo que requiere cierta flexibilidad en la interpretación de las instituciones formales para que puedan ser aceptadas por los distintos agentes organizativos.

Respecto al cambio institucional, uno de los elementos a considerar son los procesos y canales a través de los cuales se produce la difusión de las instituciones (Scott, 1995). De nuevo resulta clave la definición de la red de entidades con las que la organización se relaciona y de las que recibe influencias, aunque algunos autores resaltan la importancia de las dinámicas institucionales generadas en el propio seno de la organización. En este sentido, Jepperson (1999) identifica una tipología de cambio institucional (formación institucional, desarrollo institucional, desinstitucionalización y reinstitucionalización), apuntando en la mayor parte de los casos hacia fuentes exógenas de cambio (contradicciones con el entorno, con otras instituciones o con el comportamiento social predominante), que detienen los procesos de reproducción institucional. Sin embargo, esta visión no niega la posibilidad de que el cambio institucional sea generado de forma endógena.

La consideración de las instituciones como limitadoras y también como orientadoras de la actividad generada en las organizaciones, a nivel formal e informal, no supone anular la capacidad de las organizaciones para introducir modificaciones e innovar en las pautas establecidas por su entorno de referencia. Al contrario, las instituciones presentan una dualidad de constricción/libertad en tanto que vehículo para la actividad organizativa. Por ello, “las instituciones no son tan solo estructuras constreñidoras de la acción; todas las

instituciones favorecen y limitan (la acción de los agentes implicados) simultáneamente” (Jepperson, 1999:146).

En conexión con el cambio institucional, los procesos de institucionalización se refieren a las dinámicas mediante las cuales una estructura, creencia o actividad pasa a formar parte del marco institucional. “A través de los procesos de institucionalización, las creencias creadas socialmente son asumidas (sin discusión) y se convierten en la forma natural de actuar” (Singh, Tucker y Meinhard, 1999). Tolbert y Zucker (1996:180-185) identifican tres fases en el proceso de institucionalización: la habituación o preinstitucionalización, la objetivación o semi-institucionalización y la sedimentación o consolidación. La primera etapa en el proceso de institucionalización conlleva un desarrollo de respuestas con respecto a los cambios procedentes del equilibrio existente. A partir de su uso reiterativo, la institución incipiente va ganando legitimidad y las respuestas se convierten en recursos habituales para afrontar nuevas situaciones. En la segunda fase (objetivación o semi-institucionalización), se desarrolla cierto grado de consenso entre los agentes implicados sobre el valor de la nueva institución, junto con el incremento del número de organizaciones que la adoptan. Por último, la etapa de sedimentación o consolidación se inicia cuando las nuevas normas y prácticas han superado las fases anteriores (habituación y objetivación). A partir de entonces, estas reglas se arraigan en el entramado institucional, independientemente de la permanencia o no de los agentes y de las condiciones que propiciaron las etapas anteriores.

En definitiva, el NIS concede una gran relevancia al proceso de institucionalización y a los procesos de cambio institucional. Según esta perspectiva teórica, el cambio se produce mediante la institucionalización o la desinstitucionalización, a través del aumento de roles o características en la institución -compromisos más firmes con los marcos cognitivos- o bien a través del debilitamiento de estos factores y compromisos. Bajo este enfoque, una buena institución será aquella que se adapta de una manera eficaz a las presiones externas, hacia el isomorfismo, con independencia de que el cambio se produzca por mimesis, coerción o regulación normativa (Peters, 2003:162).

2.2.2.4. Neoinstitucionalismo de elección racional (NIR)

Los principales representantes del neoinstitucionalismo de elección racional (NIR) o económico se centran en el agente, actor o individuo y conciben las instituciones como restricciones o como producto de las actuaciones necesarias para satisfacer sus intereses (Shepsle, 2007). En base a ello, los individuos se consideran sujetos racionales capaces de calcular si el beneficio de no obedecer las reglas es mayor o menor que la sanción, o cuál es la probabilidad –en caso de romper una regla- de ser descubiertos y sancionados (March y Olsen, 1997:23). Por tanto, las decisiones y actuaciones de los actores institucionales responden a la “lógica del intercambio”, es decir, a un conjunto fijo de preferencias

individuales, exógenas a las instituciones y ordenadas racionalmente, por lo que las instituciones determinan los intercambios pero no influyen en las preferencias (Peters, 2003).

Desde esta perspectiva, las instituciones son el contexto estratégico dentro del cuál los actores diseñan los mecanismos óptimos y los medios para lograr sus fines y, por consiguiente, las instituciones condicionan el comportamiento de los distintos actores en sus relaciones, indicando qué conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas. Bajo este punto de vista, las instituciones son producto de la acción humana, no son creadas necesariamente para ser eficientes en la sociedad y su origen, diseño y evolución responde a intereses de los más poderosos, de los agentes que detentan el poder (Zurbriggen, 2006:69). En el mismo sentido se pronuncian Kiser y Ostrom (1982)³⁹ al especificar que las instituciones son reglas que los individuos usan para determinar qué y quién se incluye en la toma de decisiones, cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y en qué secuencia, y cómo se integrarán las acciones individuales en las decisiones colectivas. De este modo, el papel de las instituciones en la actividad política es una forma de acotar la incertidumbre en la acción y en los resultados políticos.

En el NIR, el cambio institucional obedece siempre a patrones racionales, a los intereses de los actores, quienes son capaces de rechazar o apoyar cualquier reforma institucional en base a sus intereses (North, 2006). Las conductas o comportamientos de los actores no se deben a fuerzas históricas impersonales, sino a un cálculo estratégico y, por ello, la creación e implantación de instituciones se encuentra supeditada a los acuerdos de los actores más relevantes, quedando así la institución sujeta a un proceso de selección competitiva (Hall y Taylor, 1996). Por tanto, esta corriente pone el énfasis en la interacción estratégica, en los procesos de negociación y transacción gestados entre los diversos actores e instituciones, partiendo de la premisa de que los actores actúan y se desenvuelven de acuerdo con una racionalidad e información que los conduce a maximizar sus decisiones en función de unas utilidades y objetivos. De este modo, los procesos de interacción determinarán los resultados políticos.

Por otro lado, si bien los actores institucionales intervienen en el diseño o las reformas institucionales con la finalidad de conseguir ciertos beneficios, es importante matizar que, en este enfoque, las instituciones también restringen el comportamiento de los individuos, pues son mecanismos que canalizan y constriñen la conducta individual, y moldean las decisiones individuales, por lo que aunque los individuos diseñen y creen las instituciones, luego sus acuerdos y actuaciones son restringidos por éstas (Peters, 2003).

³⁹ Citado por Peters (2003).

Por último, el NIR entiende que la legitimidad de las instituciones no proviene de seguir los procedimientos aceptados, como defienden el NIN y el NIS, sino de los resultados que se obtienen en el arreglo institucional (North, 2006). De este modo, una institución tendrá problemas de legitimación cuando no pueda garantizar resultados justos a los participantes, por no ser capaz de obligar a todos los actores a seguir las reglas del juego o porque los resultados producidos por el entramado institucional vigente dejen de ser considerados como justos por un grupo social determinado (Vergara, 1993:140).

2.2.3. Las aportaciones de los enfoques neoinstitucionalistas al estudio de la AE española

Los enfoques neoinstitucionalistas aportan conjuntamente un marco teórico fundamental para analizar la AE española desde diferentes perspectivas. En concreto, como se puede observar en la Tabla 2.10, cada una de las corrientes del nuevo institucionalismo (NIN, NIH, NIS y NIR) contribuye, de alguna manera, a dotar de un mayor contenido y profundidad teórica determinados aspectos de la investigación.

Tabla 2.10. Enfoques neoinstitucionalistas y análisis de la AE española

Tipo NI	NI- Perspectiva de estudio	AE y NI- Objeto del análisis
NIH	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Análisis de la institución desde una perspectiva histórica y temporal ➤ Análisis de la continuidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo ➤ La importancia del contexto institucional 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Origen y evolución de la AE española a lo largo del tiempo (modelo inicial, cambios progresivos, transformaciones parciales o totales del diseño original, etcétera) ➤ El modelo de AE en sus distintos contextos
NIN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las instituciones son reglas y procedimientos y los actores institucionales fijan sus conductas en base a estos parámetros (la lógica de lo apropiado) ➤ Análisis de cómo han influido las instituciones en el medio ambiente, cómo se han diseñado e implantado las reglas del juego 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cómo se articula la independencia-formal de la JEC en el marco institucional. El personal de la JEC y la independencia e imparcialidad en la adopción de las decisiones y en el desarrollo de sus actuaciones (racionalidad normativa-lógica de lo apropiado) ➤ El diseño e implantación del modelo de organizativo de la AE y su impacto en el entorno
NIS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La cultura institucional es la que fija las conductas o los comportamientos de los actores institucionales ➤ Interés por el isomorfismo institucional, los procesos de desajuste, los procesos de cambio y los procesos de institucionalización 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cómo funcionan realmente los órganos electorales ➤ Cómo determinadas pautas culturales inciden en el comportamiento o en las conductas del personal de la AE. ➤ El peso de los referentes institucionales. El isomorfismo institucional y la legitimidad de la AE
NIR	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las instituciones surgen a raíz de las elecciones racionales hechas por los distintos actores con el objeto de conseguir ciertos beneficios, aunque las instituciones restringen también esta maximización de logros 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Grado de racionalidad de los actores institucionales en el proceso de diseño de los órganos electorales ➤ Las restricciones institucionales para neutralizar la tendencia desmedida a maximizar beneficios de los miembros de los órganos electorales

Fuente: elaboración propia.

El NIH se utilizará como soporte teórico fundamental para estudiar el origen y la evolución de la AE española, desde el año 1810 –fecha en la que surgen los primeros órganos electorales- hasta el año 2008, pero teniendo como telón de fondo el contexto social, económico y político que imperó en cada momento histórico. Este enfoque ayudará a interpretar en qué medida se ha tenido en cuenta el diseño original de la estructura electoral en su configuración actual y cómo ha evolucionado este modelo a lo largo de la historia, en base a los factores contextuales. De este modo, se podrá apreciar si los cambios que se

detectan en las instituciones electorales fueron progresivos (produjeron un perfeccionamiento o rediseño del modelo institucional inicial) o fundamentales (provocaron una transformación considerable de la estructura original). Los resultados del análisis permitirán corroborar, también, el grado de perdurabilidad, estabilidad, adaptabilidad, continuismo y/o transformación del diseño inicial de la AE española desde una perspectiva histórica, temporal y contextual.

Si el NIH se utiliza como dimensión teórica fundamental para reflejar las transformaciones que se han producido en la estructura organizativa de la AE, desde una perspectiva histórica, a la hora de abordar el análisis del personal al servicio de los órganos electorales, en general, y del órgano supremo de la AE española, en particular, se ha acudido a otros enfoques neoinstitucionalistas. Más que nada, porque la perspectiva histórico-institucionalista centra la unidad de análisis en las organizaciones y en las instituciones, no en los individuos (March y Olsen, 1997); es decir, el NIH no se ocupa de la relación existente entre los individuos que componen las instituciones y las instituciones en las que actúan (Peters, 2003:110).

Para el estudio de los comportamientos o conductas de los miembros de la JEC, sobre todo en lo relacionado con la adopción de las decisiones en la institución electoral, se ha optado por el enfoque normativo del neoinstitucionalismo. El NIN entiende (al igual que institucionalismo histórico-contextualizado de Nohlen) que las acciones de los miembros de una organización se desarrollan en función de sus contextos institucionales, dependen del marco legal-institucional. En este sentido, el diseño formal de una institución afecta y guía la conducta del personal que la constituye. Bajo este punto de vista, los individuos tienden a comportarse de acuerdo a los procedimientos o normas institucionales y sus decisiones y actuaciones atienden a la lógica de lo apropiado o de lo correcto, a las reglas y valores que dan sustento a la institución. Estos actores obedecen a las normas institucionales, entre otras razones, para “reducir la incertidumbre y simplificar la toma de decisiones” (Zurbbriggen, 2006:71). Por ello, las instituciones moldean considerablemente a sus propios participantes y aunque estos elijan de una manera consciente su forma de actuar, sus elecciones siempre dependerán de los parámetros establecidos a través de los valores institucionales dominantes (Peters, 2003:51). Si estos elementos teóricos se aplican al estudio de la estructura interna del órgano supremo de la AE, el análisis se concentra en el diseño formal de la JEC y en cómo afecta este marco institucional a las actuaciones de sus miembros, sobre todo en lo relativo al personal encargado de adoptar las decisiones.

Por otro lado, desde la vertiente neoinstitucionalista normativa, la legitimidad de la AE no se mide a través de los resultados logrados, sino en base a cómo se toman las decisiones, si éstas se ajustan o no a las reglas del juego o procedimientos previstos (Vergara, 1993:139), lo que induce, en algunos casos, a que los actores institucionales

adopten acuerdos que incluso vayan en contra de su propio interés (March y Olsen, 1997). De este modo, el enfoque normativo del neoinstitucionalismo contribuye a corroborar, también, si el modelo actual de la AE española goza de una clara legitimidad institucional o formal, y si en la adopción de sus acuerdos y en el ejercicio de sus actuaciones prima la estricta aplicación del procedimiento electoral vigente.

La vertiente sociológica del nuevo institucionalismo es otro de los modelos teóricos que contribuyen a explicar nuestro objeto de estudio. Este enfoque permite ampliar tanto el análisis histórico de la AE, en lo que afecta al cambio y al proceso de institucionalización y consolidación, como la relación existente entre la institución electoral y sus actores, ya que los neoinstitucionalistas sociológicos sostienen que incluso las más aparentes prácticas burocráticas tienen que ser explicadas en términos sociales y culturales, por lo que el ámbito de análisis ya no se situaría en el “deber ser” institucional sino en el “ser”, en el cómo funcionan realmente las instituciones. En concreto, el énfasis de los estudios cognitivos se concentra en la percepción y en la cultura de los actores institucionales. Por ello, a través de esta corriente se ha pretendido comprender cuál ha sido el funcionamiento real del órgano supremo de la AE, cuáles son los modelos alternativos de conducta que priman entre los miembros de la JEC. Sobre todo, porque la pertenencia a una determinada profesión genera una tendencia a percibir los problemas y sus soluciones de una forma concreta; es decir, origina un tipo específico de marco cognitivo y cultural en el que se distinguen ciertas rutinas de trabajo, símbolos y pautas de comportamiento. De este modo, y a diferencia del NIN, el enfoque sociológico no centra el análisis en el comportamiento adecuado, sino en determinar la manera en que los actores institucionales interpretan los datos tomados del entorno. Por tanto, el enfoque cognitivo o sociológico sirve para analizar cómo los miembros de la institución reciben los insumos en función de los cuáles adoptan las decisiones, a diferencia del enfoque normativo que se centra en cómo se toman las decisiones (Peters, 2003:156).

Por último, el NIR enriquece las distintas corrientes del nuevo institucionalismo porque, si bien es cierto que en el nacimiento, evolución y concreción del modelo institucional de la AE intervienen variables históricas, normativas y sociológicas (causas inductivas), en el diseño de los órganos electorales se destacan, también, indicadores estratégicos (causas deductivas). Bajo este último punto de vista, las instituciones son el resultado del juego consciente de los actores, de su racionalidad, y su constitución responde a factores exógenos, producto de las preferencias de éstos. Este marco teórico permite explicar cómo las élites políticas parlamentarias concibieron el modelo de AE independiente y profesionalizada (tanto en la transición política española como en el procedimiento electoral vigente -1985-), en qué medida estos colectivos primaron sus intereses políticos y partidistas en las negociaciones parlamentarias y si en las transacciones políticas buscaron

maximizar sus intereses profesionales y partidistas. Desde esta perspectiva, la observación de la negociación política y de los debates parlamentarios que dieron lugar al procedimiento electoral y al modelo de AE vigente, ayudará a conocer y explicar, entre otras cuestiones, si las élites parlamentarias actuaron de una manera estratégica o racional, si sus motivaciones se basaron en la “lógica de la desconfianza” (Schedler, 1999b:189) y si en las transacciones políticas buscaron maximizar sus intereses profesionales y partidistas. Sobre todo, porque no se puede olvidar que los partidos políticos son juez y parte en la concreción del marco electoral, ya que participan en la concreción de las reglas del juego electoral y, también, son los interesados indiscutibles en los resultados electorales. Además, el NIR completa las bases teóricas para el estudio del comportamiento del personal del órgano supremo de la AE no solo desde el punto de vista de la canalización de los beneficios sino también a la hora de poder analizar como se restringen las tendencias a maximizar las preferencias de los actores dentro del marco institucional.

En conclusión, esta obra utiliza como telón de fondo y fundamento teórico un marco bidimensional. Por un lado, la teoría de la democracia, en particular, de la democracia liberal-representativa y, en especial, la democracia formal o procedimental y la calidad de la democracia. Por otro lado, el nuevo institucionalismo, en concreto, aquellas corrientes neoinstitucionalistas que permiten profundizar y realizar más aportaciones al estudio, los nuevos institucionalismos históricos, normativo, sociológico y de elección racional. De este modo, las dos perspectivas teóricas confluyen y se interrelacionan a lo largo de las páginas siguientes.

CAPÍTULO 3

ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL ESPAÑOLA. LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL GUBERNATIVA (1810-1890)

Democracia, elecciones y órganos electorales, como se ha puesto de relieve en el capítulo anterior, son tres conceptos interrelacionados. Por ello, el origen de la AE en España coincidió cronológicamente con la implantación de la democracia liberal-representativa en este país. En el año 1810 se convocaron y se celebraron las primeras elecciones por sufragio universal indirecto y se constituyeron, también, los primeros órganos electorales. Sin embargo, esta primigenia estructura organizativa electoral se caracterizó por su complejidad -se constituyeron modelos organizativos diferenciados, uno general y varios especiales- y por su fuerte vinculación con la incipiente administración gubernativa que surgió de manera espontánea y provisional durante la Guerra de la Independencia. Desde un punto de vista funcional, la AE tuvo como cometido principal la organización y la supervisión de las elecciones. Sin embargo, la segunda de estas finalidades –el control electoral- no llegó a materializarse, en un primer momento, porque los distintos órganos electorales carecían de contenido funcional adscrito al desarrollo de esta actividad.

Este modelo embrionario de AE se fue desarrollando y consolidando a lo largo de todo el siglo XIX. De este modo, durante los años 1810-1890 se afianzó un modelo de AE gubernativa que se distinguió por su excesiva politización y vinculación con el gobierno de turno, tanto en lo relativo a su estructura interna (el personal de los órganos electorales procedía y/o eran designado, en la mayor parte de los casos, por la administración gubernativa) como en el desarrollo de sus funciones (intervención del gobierno en la administración de las elecciones). Junto con el modelo institucional gubernativo, otra de las notas definitorias de la AE fue la temporalidad. La organización electoral se creaba con cada convocatoria electoral y se extinguía una vez celebradas las elecciones.

Este modelo de AE gubernativa operó en un contexto social y político de democracia oligárquica que limitaba, en la práctica, la finalidad de la AE y su evolución hacia un modelo de administración garantizadora de las elecciones. Las características sociopolíticas de la época (sociedad rural con un alto nivel de analfabetismo, apatía política, etcétera) no

propiciaron, exceptuando algunos intentos (años 1810, 1812 y 1865), el reconocimiento de la participación política a toda la sociedad. El sufragio censitario que imperó hasta el año 1890 solo era ejercido por aquella reducida parte de la sociedad que reunía ciertas condiciones y que tenía asuntos concretos que defender en el Parlamento, los propietarios de la riqueza. De esta manera, se originó una democracia oligárquica que utilizó la institución parlamentaria como centro gestor de sus propios intereses. En este contexto de democracia restringida, en el que las elecciones se celebraban en un entorno de competitividad reducida al convertirse en procesos legitimadores de la oligarquía dominante y en el que la sociedad se mostraba alejada de las contiendas políticas, el diseño de una AE gubernativa adquiriría todo su sentido. Por ello, el gran objetivo de cada partido de notables consistía en poder formar gobierno, por el simple hecho de que el gobierno controlaba las elecciones, intervenía en ellas, las manipulaba, las falseaba y, todo ello, sin ningún control externo que pudiera impedirlo, sobre todo porque los órganos electorales se configuraban a imagen y semejanza de las autoridades gubernativas.

El presente capítulo se divide en cuatro apartados. La primera sección se inicia en el año 1810 y se extiende hasta el año 1833. Durante este periodo se aborda el origen de la AE española, proporcionando como telón de fondo una panorámica de la quebrantada historia política española, en la que se refleja una alternancia en el poder entre el nuevo modelo político, la democracia liberal-representativa y el Antiguo Régimen. A continuación, coincidiendo con la implantación por primera vez de la Monarquía parlamentaria en España, se analiza el proceso de consolidación del modelo gubernativo de AE durante el largo periodo de la Monarquía isabelina (1833-1868). Este modelo electoral operó en un contexto de sufragio censitario y democracia oligárquica, en el que salieron a la palestra y se institucionalizaron, también, las diversas formas de intervención gubernativa en las elecciones, originándose, al mismo tiempo, las primeras denuncias a la excesiva manipulación y al fraude sistemático de las contiendas electorales. En una tercera parte, se expone la AE del Sexenio Revolucionario (1868-1874), en la que se vislumbran algunos cambios con respecto al modelo gubernativo imperante en los periodos anteriores, aunque la despolitización de la AE no contribuyó, como se verá, a garantizar la pureza de las elecciones, ya que las características sociopolíticas de la época ejercieron como contrapeso en el desarrollo efectivo del ejercicio del sufragio. En último lugar, se presenta un modelo institucional de AE altamente politizado, propio de los primeros años de la Restauración de la Monarquía en España (1874-1890).

3.1. El origen de la democracia liberal-representativa en España y de una incipiente AE (1810-1833)

La implantación de la democracia liberal-representativa en España no se puede interpretar como un proceso lineal. Si bien la etapa que se analiza tiene una amplitud de veintitrés años (1810-1833), a lo largo de este dilatado periodo de tiempo hubo una alternancia en el poder entre el nuevo régimen político (democracia liberal-representativa) y el Antiguo Régimen (régimen absolutista). Esta alternancia se decantó a favor del régimen absolutista, ya que la democracia solo perduró aproximadamente unos siete años (1810-1814 y 1820-1823).

El germen de la democracia liberal-representativa en España se sitúa en el periodo histórico de la Guerra de la Independencia. En este contexto se constituyó una organización espontánea que asumió el poder ejecutivo (las Juntas Provinciales de Observación y Defensa, y la Junta Central) y que fue gestando, poco a poco, mediante sus sucesivas regulaciones electorales, la introducción de una nueva estructura política en el país. De este modo, las Juntas lideraron el proceso político que desencadenó la implantación de la democracia liberal-representativa en España, aunque con la pervivencia, todavía, de elementos propios del régimen estamental. En concreto, en el año 1812, la Constitución de Cádiz introdujo y formalizó, de manera temporal, los principios inherentes a todo régimen político democrático-representativo, al reconocer, entre otras cosas, los derechos fundamentales de los ciudadanos (entre los que se recogió el derecho a voto de toda la población –sufragio universal masculino–), la soberanía nacional y la división de poderes.

En el año 1810 se llevaron a cabo las primeras elecciones democráticas por sufragio universal indirecto. La implantación de un sistema de elección indirecta suavizó, sobremanera, la inauguración del sufragio universal en España. La desconfianza hacia el sufragio universal directo, hacia la capacidad de todos los individuos para designar a los representantes de la nación, fue la causa principal de un mecanismo tan complejo (Varela Díaz, 1977: 284). En las elecciones indirectas, los grados o escalones actuaban como filtros conservadores o de moderación. De esta forma, el sufragio universal solo se desarrollaba en una primera fase de las elecciones, el primer nivel (en la parroquia), y este resultado electoral era filtrado en los grados posteriores. En consecuencia, el sufragio indirecto restringía la participación electoral de las clases populares. Estas clases populares se caracterizaban por su indiferencia, cuando no hostilidad, hacia un Estado constitucional que percibían –y seguirán percibiendo a lo largo de todo el siglo XIX– como alejado e incluso opuesto a sus preocupaciones e intereses (Varela Suanzes, 2005: 111).

La AE que surgió en el año 1810 y que se afianzó a partir de procedimiento electoral derivado de las Cortes de Cádiz en el año 1812 se configuró como un modelo organizativo

diverso y complejo, sobre todo porque se articulaban estructuras organizativas distintas en base al ámbito territorial o al órgano legitimado para poder elegir a los representantes a procuradores a Cortes (elecciones por provincias, elecciones de diputados por Ultramar y elecciones a diputados por las Juntas de Observación y Defensa, entre otras). No obstante esta diversidad y complejidad se fue simplificando a partir de la Constitución de Cádiz (1812). Durante esta época la AE tuvo como finalidad principal la organización de las elecciones, ya que aunque se le atribuyó la supervisión del proceso electoral no se le dotó de competencias al respecto. Por último, los órganos electorales se caracterizaron por su falta de diferenciación con respecto a los órganos de gobierno surgidos de manera espontánea durante la Guerra de la Independencia, lo que se constató en su estructura interna, ya que la mayor parte del personal de la AE era, al mismo tiempo, personal perteneciente a las Juntas de Observación y Defensa.

A continuación, se procede al estudio, en profundidad, del origen de la democracia liberal-representativa en España, junto con su modelo de AE. El análisis se inicia haciendo un recorrido por los antecedentes históricos y contextuales que dieron lugar a la celebración de las primeras elecciones democráticas en este país. Después se aborda el modelo embrionario de AE que se originó en el año 1810 y que se mantuvo, con algunas modificaciones introducidas a partir del año 1812, en todas las contiendas electorales de esta etapa. A lo largo de estas páginas se intercalan y describen, también, aquellos periodos absolutistas que supusieron un paréntesis en la implantación de la democracia liberal-representativa en España y, en consecuencia, en la constitución de una estructura electoral asociada a la organización y el control de los procesos electorales.

3.1.1. Antecedentes históricos de las primeras elecciones en España

Los gérmenes de la transición hacia una democracia liberal-representativa en España se van fraguando en el tumultuoso contexto revolucionario de la Guerra de la Independencia contra los franceses. La conmoción nacional del periodo 1808-1813 quebrantó irremediabilmente la solidez del Antiguo Régimen (Tuñón de Lara, 1968:9). El proceso revolucionario tuvo como punto de partida el fracaso de las autoridades constitucionales del Antiguo Régimen que tuvieron que hacer frente a las demandas de Napoleón, por una parte, y del pueblo amotinado, por otra (Artola, 1978:159).

Antes de la entrada de las tropas de Napoleón en España existía un gran desgaste en el reinado de Carlos IV, fruto de las malas gestiones de Godoy (valido de la reina, M^a Luisa) que era quien gobernaba realmente el país desde 1792 (Fusi y Palafox, 1997:15). Esta situación propició el levantamiento popular del 18 de marzo de 1808, el “motín de Aranjuez”. El motín fue incitado por grupos de nobles descontentos con la situación política del país que, en alianza con el Príncipe de Asturias (Fernando VII), emplearon como

instrumentos revolucionarios a los oficiales del ejército y a la multitud (Carr, 2002:93). El levantamiento de Aranjuez obligó al monarca a destituir a su valido y apartarle del trono en favor de su hijo Fernando VII. La entrada de Fernando VII brindó a Napoleón, que ya había introducido su ejército en el territorio español, la oportunidad de colocar a uno de sus hermanos en él. Así lo hizo en Bayona, el mes de abril del año 1808, donde exigió al nuevo rey abdicar la Corona en favor de su hermano José.

A partir de este momento la familia real estaba en manos del emperador francés y la revolución nacional en nombre del “Deseado”, Fernando VII, dividió a España en un conglomerado de ciudades-estado y provincias autónomas gobernadas por las Juntas de notables locales, compuestas por respetados hombres del clero y la aristocracia y por oficiales gubernamentales, que proclamaron a Fernando VII legítimo rey de España (Herr, 2004: 101).

Las Juntas de notables o Juntas provinciales, en las que se organizaba el pueblo español, se encargaron de gobernar el país con autonomía recíproca y de llevar adelante la resistencia contra el invasor (Ull Pont, 1978-79: 35). A partir del año 1810, el personal de la Juntas provinciales participó, también, en los diferentes órganos encargados de supervisar y organizar las elecciones. Como señala García Cárcel (2007), las Juntas provinciales tenían un carácter ambivalente:

“Algunas como las de Sevilla, se esforzaron en demostrar que en España no había revolución. Otras, como la de Galicia, si inicialmente se lanzaron a confiscar bienes de vasallos de Napoleón, suspenden muy pronto las confiscaciones por mala conciencia o presiones inglesas. Algunas (Asturias, Galicia, Sevilla) contactaron inmediatamente con Londres para pedir dinero (...) Los usos de ese dinero no fueron demasiado ortodoxos. La primera misión de las juntas locales fue el control del terror inicial, que fue terrible en Valencia. Se intentó recuperar armas, controlar el orden, aplacar a los trabajadores más pobres y desde luego aprestarse para la guerra. El deslizamiento hacia la resistencia antifrancesa se convirtió en el aglutinante principal por encima de la solución de los problemas sociales que inicialmente habían movilizó al pueblo”.
(García Cárcel, 2007: 275-276)

La fragmentación y la dispersión del poder, consecuencia de la existencia de Juntas provinciales autónomas, debía ser corregida mediante la creación de un órgano central que articulara racionalmente la defensa y uniformara la acción gubernativa en el territorio libre de enemigos (Morán Ortí, 2003: 18). Como respuesta a esta necesidad y a propuesta, también, de la Juntas de Murcia y Galicia, el 25 de septiembre del año 1808 todas las Juntas provinciales enviaron sus representantes a Aranjuez con el objeto de constituir una Junta que diera “unidad al Estado y reconcentrara su fuerza”¹. De esta manera, las Juntas provinciales depositaron la autoridad soberana, que momentáneamente ejercieron, en la

¹ Ver *Manifiesto de 28 de octubre de 1809* (Archivo del Congreso de los Diputados, papeles procedentes del archivo reservado a Fernando VII, tomo 12, folio 336).

Junta Suprema Gubernativa del Reino². A partir de entonces las Juntas provinciales pasaron a denominarse Juntas Superiores de Observación y Defensa.

La Junta Suprema Gubernativa del Reino, denominada también Junta Central, asumió entre sus cometidos la convocatoria de las elecciones a Cortes³. La redacción del proyecto de convocatoria a Cortes se encargó a la secretaría general de la Junta y fue elaborado por Manuel José Quintana⁴. Los documentos elaborados no satisficieron a la mayoría de los centrales. Los debates en el pleno y las sesiones de la Junta Central se alargaron más de un mes. Al final, el día 22 de mayo de 1809⁵ se aprobó la convocatoria a Cortes⁶.

Acto seguido, la Junta Central nombró una comisión⁷ para confeccionar el procedimiento electoral que regularía las primeras elecciones libres a Cortes en España. De este modo, surge el “Manifiesto de 28 de octubre de 1809”⁸ en el que se fijó para el 1º de enero del año 1810 la convocatoria a Cortes Generales y el comienzo de sus funciones para el 1º de marzo de ese mismo año.

La Junta Central fundamentó la convocatoria a Cortes como si se tratase del cumplimiento de un imperativo, en el que aparecían identificados el fin de la guerra y la necesidad de un cambio político. Se unieron así dos procesos distintos, la guerra y la reforma política, procesos que no tenían por qué coincidir totalmente y que de hecho parece ser que no coincidieron, como se demostró a la vuelta del Deseado. De ahí que la convocatoria a Cortes se presentase por un lado como una restauración y por otro como una reforma cuyo fin era que los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se viesan libres de nuevos atentados (Chavarri, 1988: 1-2).

² Sobre la composición de la Junta Suprema podemos señalar que era *“una institución que congregará en su seno hasta tres corrientes políticas bien definidas: una radical, liderada por Calvo Rozas; otra moderada, con Jovellanos a su cabeza, y una tercera conservadora, cuyo paladín era José Moñino, conde de Floridablanca, personaje que, con una dilatada vida de servicio a la política y al Estado, es elegido Presidente de la misma”* (Flaquer Montequi, 2003: 38).

³ Así se manifestó en la proposición de 15 de abril de 1809 presentada por un vocal de la Junta, Lorenzo Calvo de Rozas, quien solicitó la convocatoria a Cortes de la nación, y expuso que la misión fundamental de esas pretendidas Cortes sería, además, dotar al país de una Constitución (Flaquer Motenqui, 2003: 39).

⁴ El proyecto de convocatoria se acompañó de un manifiesto con una amplia exposición de motivos, donde se destacaban los vicios, procedentes de muchos años de arbitrariedad, y los desórdenes del gobierno de los últimos veinte años (Fernández Domínguez, 1992:18).

⁵ Archivo Histórico Nacional, Estado, número 11-A, legajos 26-29, documento 63, folio3.

⁶ El Decreto de 22 de mayo de 1809 desvirtuaba su forma inicial y hurtaba la iniciativa política a la tendencia liberal, al reorientar tanto las cuestiones de Cortes como el diseño de las futuras reformas desde el supuesto de un ordenamiento constitucional aún vigente, de raigambre nacional (Morán Ortí, 2003:24).

⁷ *Decreto de 8 de junio de 1809* (Archivo del Congreso de los Diputados, Expediente-legajo 1, número 63, folio 3).

⁸ Archivo del Congreso de los Diputados, papeles procedentes del archivo reservado a Fernando VII, tomo 12, folio 336.

3.1.2. El origen de la AE como modelo gubernativo diverso y complejo (1810-1812)

La Instrucción de 1º de enero de 1810⁹ para la elección de Diputados de Cortes se considera el primer procedimiento electoral de la historia de la España contemporánea (Arnaldo Alcubilla, 1994:71; Artola, 1978:164; Fernández Domínguez, 1992:20; Gamoneda, 1906:VI; Ull Pont, 1978-1979:38). Este marco electoral estableció un procedimiento pragmático que combinaba la representación de las instituciones tradicionales –ciudades de voto en Cortes-, junto con las que actuaban en el momento –Juntas de Observación y Defensa- y con una mayoría de representantes de elección popular (Artola, 1978:164).

El contenido del procedimiento electoral inaugurado en el año 1810 fue ampliado, con posteridad, por el Consejo de Regencia¹⁰, órgano que sustituyó como poder ejecutivo a la Junta Central. La Regencia prosiguió la labor emprendida por la Junta Central, en torno al desarrollo del régimen electoral, y cubrió algún déficit no contemplado por el órgano ejecutivo, como la regulación de las elecciones en las provincias de Ultramar y en los territorios ocupados por el enemigo.

Por tanto, a partir del año 1810, en el mapa electoral española, coexistían varios tipos de elecciones, que confluían en un único objetivo: elegir a los diputados a Cortes. Los diversos tipos de procesos electorales que se celebraban eran los siguientes: elecciones de representantes en el territorio nacional (elecciones de diputados por provincias); elecciones de representantes en territorio internacional (elecciones a diputados en los territorios de Ultramar); elecciones con procedimiento especial (Canarias y territorios ocupados por el enemigo); elecciones de representantes por las instituciones tradicionales (ciudades con voto en Cortes); y diputados elegidos por el órgano ejecutivo del Reino (Juntas de Observación y Defensa).

Para la organización y supervisión de estos múltiples procesos electorales se conformaron, también, distintas estructuras organizativas electorales. De esta manera, en el año 1810 no se da un modelo único de AE, sino un modelo diverso y complejo. La Tabla 3.1 recopila los diferentes tipos de elecciones que se contemplaron en España para la elección de diputados a Cortes en el año 1810 y sus órganos electorales más significativos.

⁹ Archivo del Congreso de los Diputados, legajo 124, número 15.

¹⁰ “Esta primera Regencia está integrada por cinco miembros, cuatro peninsulares y uno americano, nombrados por la propia Junta Suprema, a saber: Pedro de Quevedo y Quintano, obispo de Orense, que no se incorpora hasta el 29 de mayo; Francisco de Saavedra, que jura su nuevo cargo el 2 de febrero; el capitán general Francisco Javier Castaños y Aragón; el teniente general de marina Antonio de Escaño, y Esteban Fernández de León que, por Decreto del 4 de febrero, es sustituido por Miguel de Lardizábal y Uribe, que jura el 5 de febrero” (Flaquer Montequi, 2003: 44).

Tabla 3.1. Órganos electorales por tipo de elección en las elecciones de diputados a Cortes (1810)

Tipo de Elecciones	Órganos electorales
Elecciones de diputados a Cortes por provincias	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Juntas de Presidencia ➤ Juntas Provinciales ➤ Juntas Electorales de Partido ➤ Juntas Parroquiales
Elecciones de diputados por las Juntas de Observación y Defensa	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Junta de Observación y Defensa
Elecciones por las ciudades de voto en Cortes	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Junta constituida como cuerpo electoral y órgano electoral
Elecciones de diputados por Canarias	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Junta de Presidencia de Tenerife y Palma ➤ Junta de Presidencia de Canarias
Elecciones de diputados en América y Asia	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Virrey o Capitán General ➤ Audiencia
Elecciones en las provincias ocupadas por el enemigo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Juntas de Presidencia ➤ Juntas Provinciales ➤ Juntas Electorales de Partido ➤ Juntas Parroquiales

Fuente: elaboración propia a partir de la *Instrucción de 1º de Enero de 1810 de Diputados de Cortes*.

Junto a esta estructura organizativa compleja y diversa, la AE que se implantó en este periodo se caracterizó, también, por su estrecha vinculación con la incipiente y provisional administración gubernativa. De este modo, el modelo de AE que se constituyó en el año 1810 se vertebraba en un conjunto de órganos electorales (las Juntas o Mesas Electorales) que operaban, casi todos ellos, como colegios electorales, al controlar con exclusividad el acto de la votación y extinguirse una vez finalizadas las elecciones. Solo a la Junta de Presidencia se le otorgó un poder superior, la supervisión del procedimiento electoral. Sin embargo, la concesión de este importante objetivo no se acompañó del contenido funcional necesario para poder ponerlo en práctica. Por tanto, las Juntas de Presidencia se convirtieron en órganos cuyo cometido principal fue la organización de las elecciones.

3.1.2.1. La AE en las elecciones de diputados a Cortes por provincias

Las elecciones de diputados a Cortes por provincias se desarrollaban por sufragio público¹¹, igual e intransferible a través de un procedimiento electoral indirecto en tres grados: los electores de parroquia elegían a un elector para que fuera a la cabeza de su partido (primer grado); estos a su vez designaban a la cabeza de cada partido a otro elector o electores que debían concurrir a la capital del reino o provincia (segundo grado); y estos últimos nombraban a los diputados a Cortes (tercer grado).

En cada uno de estos ámbitos territoriales, se constituía un órgano electoral denominado Junta: las Juntas Parroquiales en las parroquias, las Juntas Electorales de Partido en las cabezas de partido y las Juntas Provinciales Electorales en las provincias. La Junta era un concepto que se empleaba indistintamente para hacer referencia al grueso de

¹¹ “Colocados en orden todos los parroquianos, se llegarán uno por uno a la mesa en que estarán las personas que presidan la Junta, y dirán el sujeto que nombran para elector de la parroquia (...)” (Título II, artículo 13 de la Instrucción de 1º de Enero de 1810 de Diputados de Cortes).

los electores de cada territorio y, por otro lado, para diferenciar de entre estos, a los individuos que llevaban a cabo la supervisión y organización del acto electoral, y que presidían las Juntas. Estos últimos eran los verdaderos integrantes de la Mesa u órgano electoral tanto en las Juntas de Parroquia como en las Juntas de Partido (ver Tabla 3.2).

Tabla 3.2. La AE en las elecciones de diputados a Cortes por provincias (1810)

Órganos	Ámbito territorial	Funciones	Composición
Junta de Presidencia (en cada provincia)	Parroquia/ Partido /Provincia	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Velar por el cumplimiento de la normativa electoral ➤ Dar instrucciones para organizar las elecciones 	<ul style="list-style-type: none"> a) Presidente de la Junta Superior de Observación y Defensa b) Arzobispo u obispo, regente, intendente y corregidor c) Secretario
Juntas Provinciales Electorales	Provincia (elección de tercer grado)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Supervisar y organizar la votación de la elección de los Diputados provinciales 	<ul style="list-style-type: none"> a) Personal de las Juntas de Presidencia b) Electores del partido
Juntas Electorales de Partido (Mesa)	Cabeza de partido (elección de segundo grado)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Supervisar y organizar la votación de los representantes del partido 	<ul style="list-style-type: none"> a) Corregidor b) Obispo c) Secretario más antiguo
Juntas Parroquiales (Mesa)	Parroquia (elección de primer grado)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Supervisar y organizar la votación del representante de la parroquia 	<ul style="list-style-type: none"> a) Ayuntamiento b) Alcalde c) Cura párroco d) Escribano

Fuente: elaboración propia a partir de la *Instrucción de 1º de Enero de 1810 de Diputados de Cortes*.

En la Tabla 3.2 se puede observar los diferentes colectivos de personal que componían los órganos electorales. En cada una de estas Juntas Electorales coexistían tres tipos de representantes: los miembros del gobierno, la Iglesia y el personal de apoyo administrativo (secretario o escribano). Este hecho denotaba una falta de diferenciación entre el personal encargado de organizar y supervisar las elecciones y el personal gubernativo, lo que mediatizaba, sin duda, el desarrollo de procedimiento electoral en cada ámbito territorial. La excepción a este modelo general se daba en aquellos pueblos en los que no había Ayuntamiento; en este caso, las Juntas de Parroquia eran presididas por la justicia, el cura párroco y dos hombres buenos elegidos entre los mismos parroquianos.

Los órganos supremos de esta estructura organizativa eran las Juntas de Presidencia. Estas unidades electorales se conformaban en cada provincia para velar por el buen cumplimiento de las reglas del juego electoral en el nombramiento de los diputados a Cortes. Asimismo, presidían las elecciones de diputados a Cortes en las capitales de provincia y dirigían instrucciones sobre la organización de las elecciones a los distintos actores participantes en el proceso electoral. En concreto, remitían una carta-orden a los corregidores de cada partido, acompañada de un número suficiente de ejemplares de la instrucción electoral para su distribución a las justicias de todos los pueblos de su partido, con el objeto de que se celebrasen las Juntas Parroquiales. En el contenido de esta carta, la instrucción general se completaba con la concreción de una serie de medidas específicas:

se prefijaba la fecha en que los electores de parroquia debían acudir a la cabeza de partido para constituir la Junta de Parroquia, en la que éstos debían concurrir en la capital de provincia para celebrar la Junta Electoral de Provincia y se señalaba, también, el número de electores que debía nombrar cada partido con arreglo a los diputados a Cortes que cada provincia en cuestión tenía que elegir.

Al igual que en las otras Juntas Electorales, en la Junta de Presidencia se constató una alta representación de personal perteneciente a la administración gubernativa. De este modo, las Juntas de Presidencia se componían del presidente de la Junta Superior de Observación y Defensa de la respectiva provincia, de un arzobispo u obispo, regente, intendente y corregidor, y de un secretario. Estos cargos se proveían entre el personal perteneciente a la Junta Superior de Observación y Defensa. Este órgano podía nombrar, además, a otro u otros individuos de la Junta de Presidencia. De esta manera, el personal que integraba la Junta de Presidencia en cada provincia era al mismo tiempo el personal perteneciente a la Junta Superior de Observación y Defensa¹², el personal de los órganos ejecutivos constituidos en las provincias de los territorios no ocupados por los franceses.

3.1.2.2. La AE en las elecciones de diputados por las Juntas de Observación y Defensa y en las ciudades con voto en Cortes

Tanto en la elección de representantes a Cortes designados por las Juntas de Observación y Defensa como por las ciudades de voto en Cortes, el órgano electoral no difería del cuerpo electoral

En la elección de diputados por la Juntas Superiores de Observación y Defensa los propios electores se constituían como órgano electoral, al asumir las funciones asociadas a la organización y supervisión de los proceso electorales. En este sentido, era el personal de la Junta el que organizaba y controlaba el proceso y el que elegía, además, entre ellos mismos a un diputado para las Cortes.

En las elecciones celebradas en las ciudades de voto en Cortes se creaba una Junta presidida por el corregidor, los regidores, el síndico, los diputados del común y los electores nombrados por el pueblo (el mismo numero que los regidores o propietarios nombrados por el Rey). Entre todos ellos se designaba, por más de la mitad de los votos, a tres representantes, de los cuáles se elegía a uno por sorteo.

3.1.2.3. El modelo especial para Canarias

Las Islas Canarias, por causas principalmente geográficas, poseían un procedimiento electoral especial. Así se señaló en la exposición de motivos que acompañó al precepto:

¹² Las Juntas Provinciales existentes antes de la constitución de la Junta Central pasan a ser denominadas, tras la creación de este órgano central de coordinación, Juntas Superiores de Observación y Defensa.

“Las circunstancias particulares en que se halla la provincia de Canarias por su localidad, y por la forma actual de su Gobierno, hacen necesarias algunas modificaciones en la instrucción general (...) a fin de que allí pueda ésta observarse como corresponde, y se eviten demoras, costos y competencias excusadas”.

(Exposición de motivos de la Instrucción de 1º de Enero de 1810 que ha de observarse en la provincia de Canarias para la elección de diputados de Cortes).

De este modo, las modificaciones propuestas para la provincia de Canarias afectaron al modelo organizativo electoral. Como órganos electorales solo se mantuvieron las Juntas de Presidencia. En concreto, se crearon dos Juntas, la Junta de Presidencia de Tenerife y Palma, y la Junta de Presidencia de Canarias. Estos órganos electorales conservaron el mismo contenido funcional que en el procedimiento general, pero se introdujeron modificaciones en su estructura interna. La Junta de Tenerife y Palma se componía de un vocal de la Junta Suprema del Reino, elegido de entre los que se encontraban en ese momento en la isla, del comandante general residente en Canarias y del corregidor de Tenerife y la Palma. El personal de la Junta de Canarias se conformaba por el regente de la Real Audiencia, el obispo y el corregidor de Canarias.

3.1.2.4. La AE en la elección de diputados en América y Asia y en las provincias ocupadas por el enemigo

En la elección de diputados en América y Asia, la Junta de Presidencia desapareció como órgano electoral, por lo que las dudas que se derivaban de la celebración y el desarrollo de las elecciones se solventaban por el virrey o capitán general de la provincia, en unión con la Audiencia.

El cometido de aplicar un procedimiento electoral general a todo el territorio nacional se vio enturbiado por el avance de las tropas francesas en el país. Para paliar esta situación, el nuevo órgano ejecutivo, el Consejo de Regencia, elaboró una adición al procedimiento electoral a principios de septiembre del año 1810, lo que permitió regular las elecciones a Cortes en las provincias ocupadas por el enemigo.

En los territorios ocupados por el enemigo se conservó el mismo modelo organizativo electoral del año 1810, aunque con algunas modificaciones que afectaban a la estructura interna de las Juntas de Presidencia. De esta manera, la Junta de Presidencia quedó constituida por los miembros siguientes: el capitán general o en su defecto el comandante de armas del distrito; el arzobispo, el obispo o en defecto de ambos el cura párroco del pueblo dónde se celebraran las elecciones; el regente de la Audiencia o en su defecto el corregidor más inmediato; el intendente o en su defecto el ministro de Hacienda; y un vocal de la Junta de Provincia. Si alguno estos miembros citados faltaba a las sesiones de la Junta, sus cargos se podían cubrir por el personal de la Junta Superior, si los había, o por las autoridades más inmediatas.

3.1.3. La AE de las Cortes de Cádiz (1812-1814)

Las Cortes Generales elegidas en agosto comenzaron su andadura el 24 de septiembre de 1810. Ese mismo día reconocieron dos de los pilares básicos de las democracias liberales-representativas, el principio de soberanía nacional y el principio de división de poderes (Marcuello, 2003:70-71), principios que se recogieron, con posterioridad, en la Constitución de Cádiz del año 1812.

El día 8 de diciembre de 1810, las Cortes generales y extraordinarias plantearon la necesidad de elaborar y promulgar una nueva Constitución para la nación. A tal efecto, nombraron, unos días después, una comisión que comenzó su andadura el 2 de marzo de 1811. El día 18 de agosto, la comisión parlamentaria presentó un proyecto de Constitución. El 25 de agosto se inició el examen y la discusión del proyecto constitucional, y el 19 de marzo de 1812 tuvo lugar en Cádiz la promulgación de la “Constitución Política de la Monarquía Española” (Fernández Domínguez, 1992:33-34).

La Constitución de 1812 supuso, en términos políticos, el cambio de la monarquía absoluta y del régimen estamental a una monarquía parlamentaria y sistema político representativo. Desde esta perspectiva, dos de los elementos inherentes de la democracia liberal-representativa aparecieron reflejados en su contenido: los derechos de los ciudadanos¹³ y el expreso reconocimiento de que la soberanía ya no residía en la Corona, sino en la nación española (soberanía nacional):

“La Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”.

(Constitución de Cádiz de 1812, artículo 2)

“La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”.

(Constitución de Cádiz de 1812, artículo 3)

La Constitución de Cádiz fue la primera y única norma constitucional de la historia de España en la que se incluyó un minucioso y completo procedimiento electoral¹⁴. El marco electoral constitucional fue un fiel reflejo del procedimiento electoral de 1810. Sin embargo, se dio un paso más en la articulación de la democracia liberal-representativa en España, ya que se despojó de la facultad de elegir diputados a Cortes tanto a las Juntas Superiores de Observación y Defensa como a las ciudades de votos en Cortes (instituciones propias del régimen estamental) y se garantizó, también, la emisión secreta del sufragio (aunque de manera limitada) para las elecciones de las Juntas de Partido. Asimismo, como novedad significativa, se reformó la estructura interna de las Juntas y se incorporó un nuevo órgano al

¹³ En este sentido, el artículo 4 de la Constitución de 1812 señalaba: *“La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”.*

¹⁴ El Título III denominado “De las Cortes”, contiene cinco capítulos que regulan el procedimiento electoral a utilizar en la elección de diputados a Cortes: Capítulo I “Del modo de formarse las Cortes”; Capítulo II “Del nombramiento de los Diputados a Cortes”; Capítulo III “De las Juntas electorales de parroquia”; Capítulo IV “De las Juntas de partido”; y Capítulo V “De las Juntas electorales de provincia”.

entramado electoral, las Juntas Preparatorias. Estas unidades electorales venían a sustituir, a efectos prácticos, a las Juntas de Presidencia del periodo anterior.

3.1.3.1. Los cambios en la estructura organizativa de la AE

La AE emanada de la Constitución de Cádiz conservó el mismo modelo organizativo que en el año 1810, siendo constituidas, así, por las Juntas Electorales de Parroquia, de Partido y Provinciales. Sin embargo, se introdujeron algunas innovaciones en su estructura interna. Como se puede observar en la Tabla 3.3, todas las Juntas Electorales estaban integradas por un presidente, dos escrutadores y un secretario. La presidencia de las Juntas de Parroquia era ejercida por el jefe político o el alcalde de la ciudad, villa o aldea en que se constituía el órgano electoral, pero con la asistencia del cura párroco “para mayor solemnidad de acto”. El cargo de presidente, en las Juntas Electorales de Partido, se otorgaba al jefe político o al alcalde primero del pueblo cabeza de partido. En las Juntas Provinciales, la presidencia se concedía al jefe político de la capital de provincia. Los dos escrutadores y el secretario se elegían por mayoría de los vecinos presentes, en las Juntas de Parroquia, por pluralidad de votos entre sus miembros, en las Juntas de Partido, y por los electores, entre ellos mismos, en las Juntas Provinciales.

Tabla 3.3. La AE de las Cortes de Cádiz (1812)

Órganos	Funciones	Composición
Juntas Preparatorias (en cada provincia)	Preparar y organizar las elecciones	a) Jefe superior de la provincia b) Arzobispo u obispo, o en su defecto el eclesiástico más condecorado c) Intendente, donde los hubiere d) Alcalde más antiguo e) Regidor decano f) Síndico, procurador general de la capital de la provincia g) Dos hombres buenos, vecinos de la provincia Novedad: c), d), e), f) y g)
Juntas Electorales de Provincia	Supervisar y organizar la votación de la elección de los diputados provinciales	a) Jefe político de la capital de provincia (Presidente) b) Dos escrutadores c) Un secretario b) y c) elegidos por los electores
Juntas Electorales de Partido	Supervisar y organizar la votación de los representantes del partido	a) Jefe político o alcalde primero del pueblo cabeza de partido (Presidente) b) Dos escrutadores c) Un secretario Novedad: b) y c) elegidos por pluralidad de votos de entre los electores –representantes de las Juntas de Parroquia-
Juntas Electorales de Parroquia	Supervisar y organizar la votación de los representantes de la parroquia	a) Jefe político o alcalde (Presidente) b) Dos escrutadores c) un secretario Novedad: b) y c) (elegidos por mayoría de los vecinos presentes)

Fuente: elaboración propia a partir de la *Constitución de 1812* y el *Decreto de 23 de mayo de 1812*.

En comparación con el modelo organizativo anterior, en las Juntas de Parroquia se redujo la presencia del personal político local en su estructura interna. En este sentido, se conservó únicamente al alcalde como presidente del órgano electoral, desapareciendo, así,

de la estructura electoral el resto de los miembros del Ayuntamiento. Además, se introdujo como personal escrutador a dos representantes del electorado. La misma situación se repitió en las Juntas de Partido. Sin embargo, en las Juntas Provinciales se mantuvo prácticamente el mismo personal que en el periodo anterior, con el matiz de que la presidencia fue ejercida por el jefe político de la capital de provincia y no por las Juntas Provinciales de Observación y Defensa. Una medida que afectó por igual a estas Juntas Electorales fue la extinción, en su vertiente interna, de los representantes eclesiásticos.

3.1.3.2. La Junta Preparatoria como nuevo órgano electoral

El modelo de AE inaugurado en el año 1812 introdujo un nuevo órgano electoral en su entramado organizativo: la Junta Preparatoria¹⁵. Las Juntas Preparatorias sustituyeron a las anteriores Juntas de Presidencia. Al igual que sus homólogos, estos órganos electorales se formaban en cada provincia de la península, de las islas adyacentes y de los territorios de ultramar. Las Juntas Preparatorias se encargaban de llevar a cabo actividades relacionadas con la organización de las elecciones, entre otras, distribuían las provincias en partidos¹⁶ (si no los había); fijaban el número de electores que a cada partido le correspondía con arreglo a su población; en el caso de que una provincia estuviese en parte ocupada por el enemigo, cuidaban que los electores de la parte libre nombraran además de a sus electores a otros suplentes que representaran a la parte ocupada para que pudieran concurrir a la elección de diputados; y gestionaban los abonos de las dietas de los diputados a Cortes que realizaban las respectivas provincias¹⁷.

En las elecciones de ultramar, no solo desarrollaban algunas de las actividades enumeradas, sino que designaban también a los diputados de Cortes propietarios y suplentes del territorio de cada provincia; establecían la división del territorio en provincias para dar mayor comodidad a las elecciones; elegían, en cada provincia, la ciudad dónde debían reunirse los electores de los partidos; especificaban el número de diputados que cada provincia debía seleccionar de forma proporcional a su población; y, al igual que las

¹⁵ El Decreto de 23 de mayo de 1812 amplió el procedimiento electoral previsto en la Constitución de 1812 y convocaba elecciones para Cortes ordinarias el 1º de marzo de 1813. Además, creó como órgano electoral las Juntas Preparatorias. El Decreto iba acompañado de dos instrucciones: una para la Península e Islas adyacentes y otra para Ultramar.

¹⁶ En relación a la distribución de partidos, en los casos de Galicia, Asturias y las Islas Canarias, el artículo 9º de la Instrucción de 23 de mayo de 1812 señalaba lo siguiente: *“En Galicia (...) la Junta Preparatoria señala en cada una de sus siete provincias el número de Diputados que proporcionalmente le correspondían de los 16 que tocaban a toda Galicia, y repartiendo los 5 diputados suplentes entre las de mayor población (...). En Asturias, distribuirá el Principado en partidos proporcionados, si tener en consideración los antiguos en que estaba distribuido para las Diputaciones trienales. En las Islas Canarias se reputará cada una de las islas menores Lanzarote, Fuerte-Ventura, Gomera y Hierro por un partido; y en las tres restantes cuidará la Junta Preparatoria de distribuir el territorio en los partidos que más convenga para este efecto, a fin de que entre todas se verifique la elección de diputados que les corresponde por su población”*.

¹⁷ *“Con arreglo al artículo 102 de la Constitución se señala a los diputados de las próximas Cortes ordinarias 110 reales de vellón diarios en razón de dietas, que abonarán las respectivas provincias”* (artículo 13 de la Instrucción de 23 de mayo de 1812, conforme a la cual deberán celebrarse en la Península e Islas adyacentes las elecciones a Diputados de Cortes para las ordinarias del año próximo de 1813).

Juntas Preparatorias del reino, gestionaban los pagos de las dietas de los diputados a Cortes. Además, como novedad significativa, resolvían todas las dudas que podían suscitarse antes del comienzo de las elecciones y durante su celebración.

A diferencia de las Juntas de Presidencia de 1810, las Juntas Preparatorias, tal y como su nombre pareció vislumbrar, solo ejercían tareas en la fase de preparación de las elecciones, y no podían interferir, bajo ningún concepto, en las competencias de las Juntas Electorales cuando se iniciaban las elecciones:

“Las Juntas Preparatorias no se mezclarán en otras funciones que las que aquí van señalada, cesando en las suyas luego que allanadas todas las dificultades comiencen a verificarse las elecciones, y no embarazando en manera alguna a las Juntas Electorales de Parroquia, de Partido y de Provincia en el ejercicio de las facultades que le están asignadas por la Constitución”.

(Instrucción de 23 de mayo de 1812, artículo 10)

Los miembros de las Juntas Preparatorias eran el jefe superior de la provincia; el arzobispo u obispo, o en su defecto el eclesiástico más condecorado del pueblo donde la Junta se celebraba; el intendente, si los había; el alcalde más antiguo; el regidor decano; el síndico, procurador general de la capital de la provincia; y dos hombres buenos, vecinos de la provincia, nombrados por el personal anterior. Por tanto, en la estructura interna de las Juntas Preparatorias solo se mantuvo del personal propio de las Juntas de Presidencia al jefe superior de la provincia (anterior presidente de la Junta de Observación y Defensa) y al representante de la Iglesia. Aunque, como novedad significativa y siguiendo el ejemplo del resto de unidades electorales, se introdujeron como miembros de la estructura electoral a los representantes del electorado.

En las provincias donde, por alguna circunstancia especial, no se podía constituir la Junta Preparatoria, la regencia del reino podía nombrar al jefe, comandante o cualquier persona de su confianza para que asumiera las funciones asignadas a este órgano electoral.

3.1.4. El fin de la democracia liberal y el inicio del primer periodo absolutista (1814-1820)

El resultado de los tres años de funcionamiento de las Cortes de Cádiz tuvo como consecuencia la definición y articulación de un nuevo régimen político en el que subsistió la institución monárquica, pero radicalmente limitada en sus atribuciones (Artola, 1978: 185).

Sin embargo, la firma del “Tratado de Valencia”, el 11 de diciembre de 1813, en el que Napoleón reconocía a Fernando VII como rey, fue el inicio de un nuevo giro político hacia el régimen absolutista. La inminente vuelta del rey a España provocó dos reacciones distintas. Por un lado, los sectores conservadores y clericales, junto con el ejército (que había extendido su poder en las provincias aprovechando la falta de legitimidad de la organización ejecutiva y de resistencia constituida tras la guerra -las Juntas-) vieron con esperanza la llegada del Deseado a España. Por otro, las nuevas Cortes, afincadas en la

Isla de León, se apresuraron, forzadas por los liberales (en concreto por Martínez de la Rosa y Canga Argüelles), a aprobar el *Decreto del 2 de febrero de 1814* por el que se estipuló que no se consideraría al rey libre y no se le prestaría obediencia hasta que no jurase el artículo 173 de la Constitución de Cádiz¹⁸.

El 22 de marzo de 1814 Fernando VII regresó a España por la frontera de Cataluña, donde el general Copons le comunicó la decisión adoptada por las Cortes (Kinder y Hilgemann, 1982: 59). El rey, auspiciado por el consejo de un grupo de sesenta y nueve diputados conservadores (los persas) que representaban la mitad aproximadamente de las Cortes en ese momento, se dirigió a Valencia. En Valencia, los persas pidieron al monarca que denunciara la Constitución de 1812 y así lo hizo en el *Manifiesto del 4 de mayo de 1814*¹⁹ (Carr, 2002: 90).

El *Manifiesto de los Persas* contenía una crítica feroz al proceso político vivido a partir de la Guerra de la Independencia, a las instituciones creadas y a la democracia implantada a raíz de la aprobación de la Constitución de Cádiz:

“De las Juntas locales se dice que algunos de sus miembros, en ningún otro caso hubieran obtenido el consentimiento del pueblo. De la Junta Central se comenta que era un monstruo de más de treinta cabezas, que había de ocasionar el aumento de males” (...). Se denuncia (...) que se había proclamado pomposamente una Constitución para atraer la voluntad de un pueblo que con ella creía remediado el antiguo despotismo ministerial. La democracia se funda en la inestabilidad e inconstancia, y de su misma formación saca los peligros de su fin(...)”.
(García Cárcel, 2007:311-312)

Tras la firma del Manifiesto, el mismo día 4 de mayo, Fernando VII desencadenó su acción contra el régimen liberal mediante un golpe de Estado llevado a cabo por algunos generales del ejército²⁰ deseosos de acabar con el régimen implantando durante la guerra contra Francia. En términos políticos, el retorno de Fernando VII supuso una vuelta atrás en la implantación de la democracia liberal en España y un retorno a las instituciones propias del Antiguo Régimen. En esta etapa, que se extendió hasta el año 1820, desaparecieron las Cortes y con ellas los pilares básicos en los que se sustentó la incipiente democracia representativa y su embrionaria AE. Sin embargo, los gérmenes de rebeldía siguieron

¹⁸ El artículo 173 de la Constitución de 1812 decía lo siguiente: “El Rey en su advenimiento al trono, y si fuere menor, cuando entre a gobernar el reino, prestará juramento ante las Cortes bajo la fórmula siguiente: N (aquí su nombre) por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas; juro por Dios y por los santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica romana, sin permitir otra alguna en el reino: que guardaré y haré guardar la Constitución política y leyes de la Monarquía española, no mirando en cuanto hiciere sino el bien y provecho de ella: que no enajenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del reino: que no exigiré jamás cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Cortes: que no tomaré jamás a nadie su propiedad y respetaré sobre todo la libertad política de la Nación, y la personal de cada individuo: y si en lo que he jurado, o parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido; antes aquello en que contraviniera, sea nulo y de ningún valor. Así Dios me ayude, y sea en mi defensa; y si no, me los demande”.

¹⁹ El *Manifiesto de los Persas* partía de un principio: “Era costumbre de los antiguos persas pasar cinco días de anarquía después del fallecimiento de su rey a fin de que la experiencia de los asesinatos, robos y otras experiencias les obligasen a ser fieles a su sucesor. En 1814 no habían sido cinco días, sino seis años los que se habían vivido sin rey, y había llegado el momento de la normalización política” (García Cárcel, 2007:311).

²⁰ El golpe de estado le fue confiado al capitán general de Castilla Eguía, a quien se le encomendó una división del ejército de Elío (Artola, 1978:187).

subsistiendo, principalmente entre aquellos que habían sido jefes populares de la resistencia armada contra Napoleón. Todavía se mantenía y se acrecentaba el liberalismo en las filas del ejército²¹, en las ciudades comerciales (Cádiz y Barcelona) y en los medios intelectuales (Tuñón de Lara, 1968: 39).

El paréntesis en el camino hacia la implantación de la democracia liberal-representativa en España duró menos de seis años. El pronunciamiento del comandante Riego (el 1 de enero de 1820) en Cabezas de San Juan –Sevilla-, secundado por la Coruña, Zaragoza, Barcelona, Madrid y otras poblaciones, en favor de la Constitución de 1812 cambió el curso de las circunstancias. El 6 de marzo de 1820, Fernando VII, incitado por los sucesos acontecidos, accedió a convocar Cortes a la antigua usanza. Esta medida, considerada insuficiente, en vista de las necesidades políticas demandadas por los pronunciamientos militares, no llegó a cobrar efecto ya que el 9 de marzo de ese mismo año el rey decidió jurar y acatar la Constitución promulgada por las Cortes de Cádiz en 1812. A partir de este momento se inició un Trienio Liberal que se perpetuó hasta el año 1823.

3.1.5. La AE en el Trienio Liberal (1820-1823)

El 22 de marzo de 1820, unos días después del inicio del Trienio Liberal, se aprobó un nuevo procedimiento electoral que retomaba las garantías electorales previstas en la Constitución de Cádiz y en sus instrucciones complementarias. Este nuevo marco electoral reguló la convocatoria a Cortes de los años 1820 y 1821. De este modo, la AE vigente en el Trienio Liberal conservó el modelo organizativo del periodo anterior, por lo que las Juntas Preparatorias y las Juntas Electorales de Parroquia, de Partido y Provinciales emergieron como los órganos temporales encargados de garantizar y administrar la celebración de las elecciones.

La única divergencia a resaltar se dio en el contenido funcional de las Juntas Preparatorias que operaron en los territorios de la península y en sus islas adyacentes. Las Juntas Preparatorias asumieron más actividades electorales, por lo que a las ya reconocidas en el procedimiento electoral anterior se le sumaron la de remitir la convocatoria de Cortes y una copia de las disposiciones relativas al régimen electoral de la Constitución de 1812 a todas las cabezas de partido, cuidando de que éstas se la transmitieran con igual brevedad posible a todos los pueblos de su comprensión respectiva.

Por otro lado, según Artola, en el Trienio Liberal se manifestó, también, la primera intervención gubernamental (aunque sin éxito) en los procesos electorales. “En la apertura del periodo electoral para las Cortes ordinarias de 1822, el Ministerio de Gobernación impartió a los gobernadores civiles instrucciones secretas”. Estas iniciativas, no tan secretas

²¹ Las reacciones del ejército contra el régimen absolutista de Fernando VII que no llegaron a fraguar fueron las siguientes: “Mina, en Navarra (1814); Porlier, en Coruña (1815); Richard, en Madrid (1816); Lacy, en Cataluña (1817), y Vidal, con trece más, en Valencia (1818)” (Sevilla, 1974: 89).

como pretendía el gobierno, apelaban en contra de los afrancesados, exaltados, eclesiásticos y absolutistas. Sin embargo, el resultado de las elecciones reflejó un corrimiento de la opinión hacia las posiciones más radicales (Artola, 1978:221-222). El intervencionismo gubernamental, como práctica habitual en las elecciones, fue un elemento constante a lo largo de todo el siglo XIX y principios del siglo XX en España.

3.1.6. El fin del Trienio Liberal y el inicio del segundo periodo absolutista (1823-1833)

La democracia liberal solo duró tres años. Durante este periodo los liberales se escindieron en dos grupos: los doceañistas o moderados, cuyo portavoz era Francisco Martínez de la Rosa; y los exaltados o progresistas, corriente integrada por los seguidores de Riego y los oficiales del ejército. El clero, que vio tambalear su situación después de la victoria de los exaltados en las elecciones, acudió al pueblo y se crearon juntas de rebeldes que establecieron una regencia monárquica en la zona cercana a los Pirineos. Paralelamente, el rey negociaba secretamente una ayuda con las potencias de la Santa Alianza. Esta situación degenerativa condujo a que el 7 de abril de 1823 Luís XVIII de Francia, con estímulo de los soberanos de Rusia y Austria, enviara un ejército al mando del Duque de Angulema, los Cien Hijos de San Luís, para restablecer la autoridad absoluta de Fernando (Herr, 2004: 114-115).

El 23 de septiembre de 1823 el ejército invasor bombardeó Cádiz y el 1 de octubre de ese mismo año, Fernando VII dictó, a instancias del gobierno francés, el *Manifiesto del Puerto de Santa María*, lo que supuso el retorno de una década de Monarquía absoluta a España, que perduraría hasta su muerte (el 29 de septiembre de 1833).

3.2. La AE en la Monarquía Isabelina (1833-1868). La consolidación del modelo electoral gubernativo

La muerte de Fernando VII -el 29 de septiembre de 1833- inauguró el reinado de su hija Isabel II, a través de la regencia de su madre María Cristina, e implantó, por primera vez en la historia de España, la Monarquía parlamentaria. El día 4 de octubre, la reina regente expuso al país una serie de reformas administrativas en las que proponía conservar la monarquía a cambio de renunciar a su carácter absoluto (Artola, 1978: 286). A partir de entonces se inició un periodo lleno de luchas y fluctuaciones entre los defensores del absolutismo, los carlistas –los partidarios de Don Carlos, hermano de Fernando VII- y los aperturistas al futuro –los constitucionalistas-.

La larga Monarquía isabelina significó la vigencia del “moderantismo” (conservadurismo), régimen político de una oligarquía que solo guardaba las formas de un “régimen representativo” y de alternancia electoral en el poder político entre liberales

moderados (conservadores) y progresistas (Jover Zamora, 1976: 348-351). En este contexto, el sufragio censitario desplazó al sufragio universal de la etapa anterior, se sustituyeron las elecciones indirectas por las elecciones directas (salvo en los años 1834-1836), se introdujo, por primera vez en el año 1846, el distrito uninominal como demarcación territorial de las elecciones, se crearon las listas electorales (al tener que contabilizar a los electores que tenían derecho a voto) y se consolidó el modelo gubernativo de AE. Todo ello acompañado de múltiples intervenciones gubernativas en las elecciones y de continuas denuncias de corrupción electoral que ponían en evidencia la falta de garantías electorales que legitimaran los resultados de las distintas convocatorias electorales.

En este periodo, quien votaba debía estar preparado, debía reunir ciertas condiciones para poder ejercer su derecho al sufragio. Por lo que el derecho al voto quedó supeditado al pago de un determinado censo o contribución (capacidad económica) o a la posesión de ciertos títulos profesionales (capacidad intelectual o profesional). De esta manera, durante todo el reinado de Isabel II los principios censitarios fueron compartidos, sin discrepancias, por todos los sectores políticos de la época –progresistas y moderados-. El debate parlamentario entre moderados y progresistas solo se centró en la mayor o menor amplitud de los límites del sufragio, en el que los primeros tendían a su restricción y los segundos a su ampliación. En el año 1834, los moderados extremaron el carácter censitario del sufragio, por lo que solo concedieron el derecho a voto a un 0,15 por 100 de la población. Sin embargo, con los progresistas, en el año 1843, la participación electoral alcanzó sus cuotas más altas, el 4,3 por 100 de la población (Ortega Álvarez y Santolaya Machetti, 1996: 72 y 76).

El foco de la polémica entre moderados y progresistas se centró a efectos electorales en la división del territorio. Los moderados eran partidarios de pequeños distritos locales, mientras que los progresistas defendían circunscripciones amplias, que coincidieran con los límites provinciales. El sistema de distritos planteaba, en primer término, la necesidad de proceder a una división del territorio distinta de las divisiones administrativas. Sin embargo, tal posibilidad desaparecía en el caso de las circunscripciones provinciales o de las circunscripciones compuestas por grandes núcleos urbanos, pues la división electoral se ajustaba entonces a una división administrativa preexistente (Varela Díaz, 1977:295).

El sistema de distritos provocó consecuencias perversas en el buen desarrollo de los procesos electorales. Por un lado, el Gobierno fijaba los límites de los distritos, lo que le concedía un recurso importante para la manipulación del proceso electoral, sobre todo mediante la aplicación del “guerrymandering”²². Por otro lado, el ejercicio del voto por

²² La división del territorio electoral en base a los intereses de determinados sectores políticos es denominado “guerrymandering” en recuerdo de Elbridge Ferry, quien siendo Gobernador del Estado de Massachussets

pequeños distritos se centraba en las relaciones personales y en factores localistas, elementos en los que se arraigó el inicio y desarrollo del caciquismo en España.

En lo referente a la AE se consolidó el modelo institucional gubernativo, a pesar de que surgieron algunas iniciativas que intentaron limitar la intervención gubernativa en el modelo electoral (entre otras, la creación de un órgano de control para la elección de los miembros de las Mesas o Juntas de Distrito). Durante la Monarquía isabelina, la estructura formal de la AE se conformó de dos órganos electorales que operaban en ámbitos territoriales distintos (local y provincial) y cuyo contenido funcional consistió principalmente en el control de la votación y en el recuento de los primeros resultados electorales (Mesas Electorales o Juntas de Distrito) y en la realización del escrutinio general (Juntas Electorales Provinciales o Juntas de Escrutinio General). Además, la AE fue ejerciendo el control real de las elecciones, por lo que su actividad funcional se amplió más allá de la organización del proceso electoral. Asimismo, los órganos de la administración gubernativa fueron asumiendo, también, competencias electorales, sobre todo en la organización de las elecciones y en la formación y supervisión del censo electoral. Por otro lado, las propuestas de reforma que abogaban por una despolitización de la AE no obtuvieron éxito alguno, especialmente porque, aunque en el año 1865 se introduce al personal judicial en la presidencia de las Juntas de Escrutinio General, el contexto sociopolítico de la época actuaba como contrapeso a cualquier medida modernizadora y desvirtuaba sistemáticamente la práctica del sufragio.

El recorrido por la AE española durante la Monarquía isabelina se ha estructurado de la manera siguiente. Se comienza analizando el modelo electoral que se originó con el Estatuto Real y que se implantó en las elecciones del año 1834. A continuación, se aborda el modelo electoral que acompañó la gestión y supervisión de las primeras elecciones directas en España. En tercer lugar, se abre un breve paréntesis en la dinámica de este periodo, ya que en las elecciones de octubre de 1836 se produjo un retorno al modelo electoral de las Cortes de Cádiz (1812). En el siguiente subapartado se aborda la AE que se instauró en el año 1837 y que conservó la estructura organizativa y funcional del año 1836; junto a ello, se exponen, también, los principales mecanismos de intervención gubernativa y las consiguientes iniciativas parlamentarias de reforma electoral. En una quinta parte, se describe y analiza el modelo electoral con la vigencia más larga dentro del periodo isabelino (aproximadamente dieciocho años -1846-1854 y 1856-1865-), una estructura electoral se caracterizó por su estrecha vinculación con el gobierno local, lo que contribuyó, como se verá, a institucionalizar la corrupción de las elecciones como práctica habitual. En sexto lugar, se retrata el modelo de AE que imperó durante el Gobierno de la Unión Liberal, en el

consiguió, en 1812, que el distrito de Boston adoptara un trazado especialmente caprichoso, a medida de sus votantes (Vanaclocha, 1988: 283-284).

Bienio Progresista (1854-1856), en el que se resalta como novedad significativa la incorporación en el entramado organizativo tradicional (Juntas de Escrutinio y Mesas Electorales) de un nuevo órgano especializado en la gestión del censo (la Comisión Permanente del Censo Electoral), aunque altamente politizado. Por último, se cierra el análisis con la AE que se implantó a finales del reinado de Isabel II (1865-1868), cuando se apostó por un modelo electoral con una mayor desvinculación de la esfera gubernativa, aunque muy limitado, en la práctica, por el contexto sociopolítico de la época.

3.2.1. La AE del Estatuto Real (1834-1836). El modelo electoral de las elecciones de procuradores a Cortes de 1834

El 10 de abril de 1834 se aprobó el Estatuto Real²³, que en realidad, como señala Martínez Cuadrado (1983:43), “era poco más que un decreto de convocatoria a Cortes por estamentos”. El Estatuto se situó ideológicamente a caballo entre el Antiguo Régimen y las ideas liberales burguesas. Por ello, reforzó de manera considerable los poderes de la Corona (la Corona, a través del Consejo de Ministros, creaba las leyes y las Cortes solo podían rechazarlas o presentar y votar enmiendas), articuló una segunda cámara conservadora y restringió el sufragio (solo un 0,15 por 100 de la población española tenía derecho a voto). La limitación del sufragio se justificó como una medida necesaria para hacer frente a la amenaza de dominio de unas masas irresponsables e incultas, a las que los moderados consideraban fácilmente influenciables por frailes fanáticos o radicales apasionados. El Estatuto no reconocía la soberanía popular, pues “el liberalismo moderado no significaba la democracia” (Herr, 2004: 119).

El Estatuto Real dio pie a los procedimientos electorales de los años 1834 y 1836. En ambos casos se mantuvieron las directrices generales contenidas en el Estatuto, si bien en las elecciones del año 1836 se introdujo como novedad significativa, y por primera vez, las elecciones directas en España. En este epígrafe, se analiza la AE que se originó en el año 1834. Esta estructura organizativa, a similitud del periodo anterior, se conformaba de varios modelos organizativos que operaban en ámbitos territoriales diferenciados con el objeto de administrar y controlar la designación de los procuradores a Cortes (ver Tabla 3.4).

²³ “El Estatuto Real fue elaborado por Martínez de la Rosa, y la reina Regente María Cristina lo firmó en Aranjuez el 10 de abril de 1834. Inspirado en la Carta francesa de 1814, el Estatuto Real es simplemente eso: un Carta otorgada y, sin duda, significa el intento de la nobleza de mantener su hegemonía política. O sea convocatoria de Cortes, divididas en dos Cámaras: Estamento de procuradores elegidos por voto indirecto y Estamento de próceres compuesto por grandes de España, títulos de Castilla, arzobispos y obispos, propietarios territoriales o de fábricas con una renta anual superior a 60.000 reales”(Tuñón de Lara, 1978: 75).

Tabla 3.4. Órganos electorales por tipo de elección en las elecciones de procuradores a Cortes (1834)

Periodo	Tipo de Elecciones	Órganos electorales
1834-1836	Elecciones a procuradores de las Cortes Generales del Reino	➤ Juntas Electorales de Provincia ➤ Juntas Electorales de Partido
	Elecciones en Vascongadas y Navarra	➤ Órgano de la Diputación
	Elecciones en Ultramar (Islas de Cuba, Puerto Rico y Filipinas)	➤ Junta Electoral de Santiago de Cuba
		➤ Junta Electoral de La Habana, ➤ Junta Electoral de Puerto Príncipe ➤ Junta Electoral de Puerto Rico ➤ Junta Electoral de Manila

Fuente: elaboración propia a partir del *Real Decreto de 20 de mayo de 1834*.

3.2.1.1. La AE en las elecciones de procuradores a las Cortes Generales del Reino

El procedimiento electoral diseñado para regular las elecciones de procuradores a las Cortes Generales del Reino del año 1834 introdujo el sufragio censitario y secreto en España. Sin embargo, siguiendo la “dependencia de rumbo” del procedimiento anterior se mantuvieron las elecciones indirectas, aunque se redujeron a dos grados. Por un lado, los mayores contribuyentes del pueblo, como electores de las Juntas de Partido, designaban al menos a dos representantes²⁴ de entre ellos, que acudían, después, a las Juntas Provinciales. Por otro lado, se elegían, entre los electores de las provincias (abogados con despacho abierto, relatores o escribanos de cámara, catedráticos y profesores de ciencias; propietarios, colonos y fabricantes con una renta anual de seis mil reales; y comerciantes que pagaban una contribución de entre doscientos y cuatrocientos reales, según el tamaño de las ciudades), a los procuradores a Cortes. De esta manera, desaparecieron del escenario electoral las parroquias y las Juntas de Parroquia.

El modelo de AE que se configuró en el año 1834 redujo el número de Juntas (al extinguirse las Juntas de Parroquia y las Juntas Preparatorias), por lo que la estructura electoral se vertebró en dos órganos que actuaban de manera temporal en ámbitos territoriales diferenciados: las Juntas Electorales de Partido y las Juntas Electorales de Provincia. Las funciones electorales de las Juntas Preparatorias fueron absorbidas por los órganos gubernativos –los gobernadores civiles-. Como novedad significativa se reconoce, por primera vez, una mínima relación jerárquica entre los órganos electorales, ya que las Juntas de Provincia adquirieron la competencia de resolver las quejas de las Juntas inferiores. En lo relativo al grado de politización de las Juntas Electorales, el sistema de personal de las Juntas conservó, a través de la figura de su presidente, una estrecha vinculación con el gobierno de turno²⁵.

²⁴ “Además de estos electores, cuando el pueblo cabeza de partido tenga 30.000 almas, nombrará otro, y sucesivamente un elector por cada 20.000 habitantes que tuviere” (artículo 8º del Real Decreto de 20 de mayo de 1834).

²⁵ “Esta politización e intervención gubernamental en las elecciones también fue puesta de manifiesto en una circular emitida por el Ministro de la Gobernación a todos los gobernadores civiles. Esta circular expresaba el deseo de la Reina Regente de que la elección fuese libre y exenta de toda coacción y temor; pero al mismo tiempo invitaba a éstos a que orientaran prudentemente las votaciones con el objeto de que los individuos elegidos tuviesen verdadero amor al país, fueran partidarios de los derechos de la reina Isabel II, y de los principios conservadores” (Fernández Domínguez, 1992: 55).

En la Tabla 3.5 se puede apreciar como las Juntas Electorales de Partido se ubicaban en cada pueblo cabeza de partido²⁶ y cómo sus miembros se proveían del personal perteneciente al ámbito gubernativo local. En concreto, se constituía por todos los miembros del Ayuntamiento, incluidos los síndicos y los diputados, y por los mayores contribuyentes, en un número igual a los miembros de la corporación local. El presidente del Ayuntamiento ejercía también la presidencia de la Junta. En contraste con el modelo electoral de la Constitución de Cádiz, se produjo un aumento notable del personal político, ya que en las Juntas de Partido de 1812, solo el alcalde formaba parte del órgano electoral. Estos órganos electorales, además de organizar y supervisar la votación, resolvían por mayoría absoluta de votos las dudas que podían surgir durante el proceso electoral.

Las Juntas de Partido tenían una composición distinta en las provincias donde no había pueblos cabeza de partido con Ayuntamiento, como sucedía en algunos de Galicia y Asturias. En estos pueblos, el órgano electoral se formaba por los doce mayores contribuyentes del partido, y la presidencia de la Junta recaía en un comisionado especial nombrado por el gobernador civil de la provincia.

Las Juntas Electorales de Provincia conservaron casi las mismas características que en el modelo electoral anterior. En su estructura interna, solo se produjo un cambio de denominación en el cargo de presidente de la Junta, como consecuencia de que el gobernador civil sustituyó al jefe político de la provincia. Al presidente de la Junta Electoral de Provincia le competía observar el cumplimiento de las leyes y mantener el orden y libertad de los sufragios. Por otro lado, la Junta fue ampliando, también, su contenido funcional, al asumir la resolución de las quejas de los electores de las Juntas de Partido (ver Tabla 3.5).

Tabla 3.5. La AE en las elecciones de procuradores a Cortes del Reino (1834)

Órganos electorales	Ámbito de actuación	Funciones	Composición
Juntas Electorales de Provincia	Provincia (elección de segundo grado)	a) Supervisar y organizar la votación de la elección de los Diputados provinciales. b) Resolver las quejas de las Juntas de partido <u>(novedad)</u>	a) Presidente. Gobernador civil b) Dos escrutadores c) Un secretario b) y c) elegidos por los electores de entre ellos mismos
Juntas Electorales de Partido	Cabeza de partido (elección de primer grado)	a) Supervisar y organizar la votación de los representantes del partido b) Resolver las dudas <u>(novedad)</u>	a) Personal del Ayuntamiento (incluidos los síndicos y diputados) <u>(novedad: aumento del personal político)</u> b) Mayores contribuyentes

Fuente: elaboración propia a partir del Real Decreto de 20 de mayo de 1834.

²⁶ "Se entenderán por pueblos cabeza de partido para las próximas elecciones, los que están designados como tales en la división judicial" (artículo 2º del Real Decreto de 20 de mayo de 1834).

3.2.1.2. La AE en las elecciones de procuradores a Cortes Generales en las provincias de Vascongadas y Navarra

Las provincias de Vascongadas y Navarra tenían un procedimiento electoral especial, lo que repercutió en su organización electoral. En cada Diputación de Vascongadas y Navarra se constituía una unidad electoral encargada de nombrar a los procuradores del Reino. Este órgano estaba compuesto por todos los electores de la Diputación, dos vocales del Ayuntamiento, el síndico procurador general del pueblo donde residía la Diputación y un número igual de las personas más pudientes de la provincia.

3.2.1.3. La AE en las elecciones de procuradores a Cortes Generales en algunas provincias de Ultramar

En las Islas de Cuba, Puerto Rico y Filipinas se crearon Juntas Electorales en Santiago de Cuba, en la Habana, en Puerto Príncipe, en Puerto Rico y en Manila. A cada órgano electoral le competía organizar y supervisar la elección. Estas Juntas estaban constituidas por un presidente, el capitán general o la autoridad en quien éste delegase, los individuos de los Ayuntamientos de cada capital y un número de personas elegidas por éstos entre las más pudientes.

3.2.2. La AE de las primeras elecciones por sufragio directo en España (1836)

Siguiendo la línea del Estatuto Real, en el año 1836 las Cortes aprobaron un nuevo procedimiento electoral. Este marco electoral fue fruto de las iniciativas parlamentarias presentadas (ante el estamento de procuradores) por el liberal Juan Álvarez Mendizábal²⁷, durante los años 1835²⁸ y 1836. El segundo proyecto electoral de Mendizábal se presentó el 25 de abril de 1836 y planteaba una serie de reformas que afectaban al sufragio. En particular, se establecía un sufragio censitario directo. Éste era el método imperante en las Constituciones y legislaciones electorales de Gran Bretaña, Francia y Bélgica, además de la forma de sufragio defendida, desde hace tiempo, por los dos publicistas europeos más influyentes en España: Jeremy Bentham y Benjamin Constant (Varela Suanzes, 2003:112). A pesar de que estas iniciativas no se aprobaron de inmediato, debido a la disolución de las Cortes, se recogieron después en el procedimiento electoral del 24 de mayo de 1836²⁹, el marco regulador de las elecciones del 13 de julio de 1836.

²⁷ Las revueltas liberales iniciadas por la burguesía de las ciudades, organizadas en el seno de la milicia urbana, derivaron hacia la constitución de numerosas Juntas que asumieron el gobierno, por lo que la Corona se vio forzada a nombrar el 25 de septiembre de 1835 a un nuevo Presidente del Consejo de Ministros: el liberal Juan Álvarez Mendizábal.

²⁸ El primer Proyecto de Ley fue debatido en una comisión de Cortes. El dictamen de la comisión introducía modificaciones sustanciales al Proyecto. En lo referente a la AE, sustituía las Juntas de Parroquia y de Partido por las Juntas de vecindario y distritos electorales. Las Cortes se disolvieron el 27 de enero de 1836 y se convocaron nuevas elecciones por un Real Decreto de esa misma fecha (Congreso de los Diputados, 1906: XXI-XXVII).

²⁹ El Real Decreto de 24 de mayo de 1836 fue ampliado por el Real Decreto de 28 de mayo de 1836.

El procedimiento electoral de 1836³⁰ fue aprobado bajo el Ministerio moderado de Istúriz-Alcalá Galiano y tuvo un importante alcance político, ya que por primera vez se introdujo el sufragio directo en España. El sufragio directo permitió prescindir de las elecciones por grados y amplió el cuerpo electoral, aunque solo accedió al voto el 0,6 por 100 de la población (Ortega Álvarez y Santolaya Machetti, 1996:73). Por otro lado, se conservó el sufragio censitario, pero se disminuyó la cantidad de renta necesaria, por lo que todos los comerciantes, los industriales y los pequeños burgueses podían ejercer su derecho a voto. Hay que destacar, también, que en este periodo, se introduce la división de la circunscripción electoral provincial en distritos³¹ (pequeña circunscripción que concede ventajas a los medios rurales), que se elegían discrecionalmente por el Gobierno, sin tener en cuenta las demarcaciones administrativas o judiciales. El distrito duró en España hasta el año 1931 y fue una de las bases del caciquismo, del poder omnímodo del propietario de la tierra del lugar, que se convirtió, a su vez, en jefe político. Por ello, las elecciones por distritos falsearon más tarde el sufragio universal en España y consagraron el poder de la aristocracia y el clero apoyados en los ricachos de cada pueblo (Tuñón de Lara, 1968: 84).

Como contrapeso al método directo, es importante subrayar que con la celebración de las primeras elecciones directas en España (julio de 1836) se iniciaron, también, algunas prácticas electorales que dotaron, en cierta medida, de una mayor transparencia y pluralismo político a las elecciones y que pervivieron a partir de entonces en todos los procesos electorales españoles. Entre otras, la presentación pública como candidatos a los aspirantes a procuradores, la exposición en prensa del programa electoral de los candidatos o la creación de asociaciones electorales que pueden considerarse como los primeros intentos de vertebrar los partidos políticos en España (Tomás Villarroya, 1985:44). De esta manera, el sufragio directo permitió a los incipientes partidos políticos ofrecer sus programas y candidaturas en la contienda electoral (Monsell Cisneros y Pérez Díaz, 1989:146).

3.2.2.1. La AE como organización de supervisión de las elecciones

En el año 1836, como contraste con las etapas anteriores, se formalizó por primera vez un modelo de AE cuya única finalidad consistía en garantizar las elecciones, ya que todo aquello que no se centrara en esa materia se consideraba ilegal y nulo por el propio procedimiento electoral. Esta estructura se vertebraba en dos tipos de órganos electorales: las Juntas de Distrito y las Juntas de Provincia. La Tabla 3.6 resume el modelo de AE que operaba en el año 1836.

³⁰ Real Decreto de 24 de mayo de 1836 (*Gaceta de Madrid*, 26 de mayo de 1836).

³¹ Esta propuesta fue defendida por los moderados y, en concreto, por Martínez de la Rosa. En este sentido, el procedimiento electoral destacaba lo siguiente: “*Todas las provincias de la Península es Islas adyacentes nombrarán un diputado por cada 50.000 almas de la población que tengan*” (artículo 2º, *Real Decreto de 24 de mayo de 1836*). “*La provincia en que resulte un exceso de 25.000 almas, o mayor, nombrará un diputado más; pero si no llegase a este número, no se tendrá en cuenta con el sobrante*” (artículo 3º, *Real Decreto de 24 de mayo de 1836*).

Tabla 3.6. El modelo de AE en las elecciones de 13 de julio de 1836

Órganos	Funciones	Composición
Juntas de Provincia	a) Realizar el escrutinio general b) Extender, firmar y realizar las copias del acta	a) Presidencia. Gobernador civil b) Secretarios escrutadores (4). Elegidos entre los comisionados de las Juntas de Distrito c) Personal de la Diputación Provincial (<i>novedad</i>)
Juntas de Distrito	a) Control de la votación b) Realizar el escrutinio parcial c) Resolver dudas y reclamaciones (<i>novedad</i>) d) Levantar acta e) Nombrar comisionado	Personal = representantes del electorado (<i>novedad</i>) a) 1 Presidente b) 4 secretarios escrutadores

Fuente: elaboración propia a partir del *Real Decreto de 24 de mayo de 1836*.

a) Las Juntas Electorales de Distrito

Las Juntas Electorales de Distrito estaban constituidas por representantes del electorado. Los ciudadanos con derecho a voto se convertían, por primera vez, en los únicos protagonistas de estos órganos electorales, al desplazar al personal procedente de la administración gubernativa de su estructura. Por ello, los cinco electorales más votados ocupaban los cargos de presidente y secretarios escrutadores de las Juntas Electorales de Distrito. Sin embargo, todavía perduraban ciertos indicios de politización en el órgano electoral, ya que el alcalde del pueblo cabeza del distrito electoral controlaba la designación. Estas Juntas eran las encargadas de controlar todos los aspectos de la votación³², de realizar un primer escrutinio³³, de publicar los resultados de las elecciones³⁴, de extender y firmar el acta electoral³⁵, de resolver por mayoría las dudas y reclamaciones, y de nombrar de entre sus miembros a un “comisionado” que llevara una copia certificada del acta a la capital de provincia. Las Juntas de Distrito van asumiendo nuevas funciones, ya que no solo resolvían las dudas derivadas del proceso electoral, sino también las reclamaciones, actividad que competía, con anterioridad, a las Juntas Provinciales.

b) Las Juntas de Provincia

Las Juntas de Provincia³⁶ conservaban, al contrario de las Juntas de Distrito, su tradicional vinculación con la administración gubernativa. De este modo, su estructura

³² El presidente repartía las papeletas a los electores para que éstos pudieran ejercer su derecho a voto, y las recogía dobladas para depositarlas en la urna en presencia del elector (ver artículo 20 del Real Decreto de 24 de mayo de 1836).

³³ El presidente y los secretarios hacían el escrutinio de los votos leyendo las papeletas en voz alta, acabado el escrutinio y anunciados los resultados se destruían las papeletas en presencia de todos los electores (ver artículos 22, 23 y 24 del Real Decreto de 24 de mayo de 1836).

³⁴ Los resultados de las elecciones se publicaban en la parte exterior del edificio donde se habían llevado a cabo éstas. La publicación debía realizarse antes de las ocho de la mañana del día siguiente al de la celebración de la votación, y el contenido de la información publicada consistía en una lista nominal de todos los electores que habían concurrido a votar y un resumen de los votos que cada individuo había obtenido (ver artículo 25 del Real Decreto de 24 de mayo de 1836).

³⁵ En el acta electoral se expresaba el número total de electores que había en el distrito y el número de votos que cada candidato había obtenido (ver artículo 26 del Real Decreto de 24 de mayo de 1836).

³⁶ Sobre la composición de las Juntas de Provincia, ver el artículo 29 del Real Decreto de 24 de mayo de 1836.

interna se componía de un presidente, que era el gobernador civil, los miembros de la Diputación Provincial y cuatro secretarios elegidos a suerte entre los comisionados enviados por las Juntas de Distrito³⁷. La unidad gubernativa provincial se convertía, por tanto, en uno de los elementos básicos de la organización electoral. Respecto a su actividad funcional, se debe señalar que, diez días después del comienzo de las elecciones, las Juntas Provinciales realizaban el escrutinio general, extendían y firmaban el acta en la que constaba el número de electores por provincia, el número de éstos que habían tomado parte en la elección y el número de votos que habían obtenido, y autorizaban las copias de acta necesarias para que el jefe político las remitiera a los interesados.

3.2.2.2. Las Diputaciones Provinciales como órganos de apoyo en los procesos electorales

La intervención de los órganos gubernativos³⁸ –Diputaciones Provinciales– en las elecciones no solo resultaba evidente a través de su representación en las Juntas Provinciales, sino también mediante su participación directa en la administración de los procesos electorales.

La restricción del sufragio llevó consigo el control de quienes adquirirían el derecho a voto. De esta manera, las Diputaciones Provinciales adquirieron una serie de competencias en materia censal, entre las que se destacaban las siguientes: la formación de las listas de electores (así se denominaba entonces el censo electoral) y la resolución de las reclamaciones, sin ulterior recurso, de los propios afectados o interesados cuando no figuraban en las listas. Dado el carácter estrictamente censitario del sufragio, la confección de estas listas no presentaba gran dificultad, ya que se ordenaban en función de las certificaciones que las Delegaciones de Hacienda libraban para acreditar los referidos requisitos hacendísticos (Bassols Coma, 1997: 398).

Junto con estas actividades censales, las Diputaciones Provinciales establecían la división de las provincias en distritos electorales (para lo que solo se les exigía que se atuviesen a la comodidad de los electores) y señalaban los pueblos cabezas de distrito a los que había que concurrir a votar. La concesión a las Diputaciones Provinciales de esta competencia dotaba al Gobierno de un poder encubierto para controlar y manipular las elecciones, para ejercer el “guerrymandering”.

³⁷ Las Juntas de Distrito nombraban de entre ellas mismas un comisionado para que llevara copia certificada del acta a la capital de provincia, y asistiera al escrutinio general (artículo 28 del Real Decreto de 24 de mayo de 1836).

³⁸ En relación a la intervención gubernativa en el proceso electoral se destacan, también, dos órdenes contradictorias emanadas del Ministerio de la Gobernación y destinadas a los gobernadores civiles. Por un lado, el 9 de junio se les remite una circular para que eviten cualquier tipo de coacción o fraude en el proceso. Por otro, en la Real Orden de 4 de julio se les recomienda que hagan cumplir las disposiciones legales y den públicamente buenos consejos a los electores para que emitan un voto fundado (Fernández Domínguez, 1992: 64).

3.2.3. El retorno de la AE de 1812 en las elecciones de 2 de octubre de 1836

El 14 de agosto de 1836, la reina regente restableció, obligada por las circunstancias políticas (“sublevación de sargentos en La Granja”), por tercera y última vez, el código doceañista, convocando, al mismo tiempo, elecciones para el dos de octubre de ese mismo año.

Las elecciones se rigieron, salvo mínimos cambios³⁹, por el procedimiento electoral previsto en la Constitución de Cádiz (sufragio universal, sistema electoral indirecto en tres grados, etcétera), lo que supuso un retorno del modelo electoral de 1812. De esta manera, los órganos de administración y control de las elecciones volvieron a ser las Juntas Preparatorias, las Juntas de Parroquia, las Juntas de Partido y las Juntas Provinciales.

3.2.4. La AE de 1837. El continuismo del modelo electoral de 1836

En el año 1837 se aprobó una nueva carta magna con su consiguiente procedimiento electoral. La Constitución de 8 de junio de 1837⁴⁰, fruto del consenso entre progresistas y moderados⁴¹, fue claramente heredera de la de Cádiz (Ortega Álvarez y Santolaya Machetti, 1996: 75). El código constitucional consagró el sufragio directo por provincias⁴², reconoció (en su preámbulo) la soberanía nacional, creó dos Cámaras -Senado y Congreso- y remitió el desarrollo del procedimiento electoral a una legislación específica.

El procedimiento electoral del 20 de julio de 1837 estuvo vigente unos nueve años y reguló seis elecciones de diputados a Cortes⁴³. Estas nuevas reglas electorales se inspiraron en el modelo electoral del año 1836, pero a diferencia de éste se amplió el sufragio censitario directo: podían ser electores los que pagasen como mínimo doscientos reales de contribución, un alquiler de mil a dos mil quinientos reales, según el tamaño de la población, y los que poseían un título universitario y tuviesen una renta anual mayor de mil quinientos reales anuales. Por tanto, el cuerpo electoral aumentó en 257.984 individuos en las elecciones de 1837, crecimiento que se mantuvo constante, alcanzando los 376.255 en el año 1839 y los 423.787 en el año 1840 (Monsell Cisneros y Pérez Díaz, 1989:145)

Por otro lado, se complementó el marco electoral general con el objeto de articular las elecciones en las provincias ocupadas por los carlistas (Lérida y Castellón). Por ello, se originaron dos procedimientos electorales distintos y complementarios para las elecciones

³⁹ Algunas de las modificaciones contenidas en el Real Decreto de 21 de agosto de 1836 se referían, entre otras cosas, a los días de celebración de las Juntas Electorales (artículo 8º) y al número de diputados a elegir (artículos 2º, 3º y 4º).

⁴⁰ La Constitución fue aprobada el 8 de junio de 1837 y sancionada por la reina el día 17 de ese mismo mes. La comisión que elaboró el proyecto estaba formada por Argüelles, Ferres, González, Olazaga y Sancho, y fue completada por Laborda, Acuña, Torrens, Miranda y Acevedo.

⁴¹ Recordamos que este marco normativo fue aprobado por las Cortes constituidas a partir de las elecciones del 2 de octubre de 1836 que fueron reguladas por el Real Decreto de 21 de agosto de 1836.

⁴² Artículo 22 de la Constitución de 8 de junio de 1837.

⁴³ Nos referimos a las elecciones que se celebraron en los años 1837, 1839, 1840, 1841, 1843 y 1844.

de diputados a Cortes, que fueron gestionados y supervisados por órganos electorales diferenciados.

3.2.4.1. La AE en las elecciones de diputados a Cortes. El modelo general y el modelo especial

La AE de 1837 conservó, sin cambios, la estructura organizativa del año 1836, por lo que las Juntas Electorales de Distrito y las Juntas de Provincia, junto con su modelo de personal y contenido funcional, emergieron de nuevo como las piezas clave de la estructura electoral.

Como se puede observar en la Tabla 3.7, este modelo general tuvo que ser readaptado con el objeto de poder administrar y supervisar las elecciones de diputados en las provincias ocupadas por los carlistas (Lérida y Castellón). En este supuesto especial, la AE quedó constituida por un conglomerado de órganos de muy diversa índole, todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, tanto civiles como militares y eclesiásticas.

Tabla 3.7. Órganos electorales en el modelo general y en el modelo especial de las elecciones de diputados a Cortes (1837-1846)

Periodo	Tipo de Elecciones	Órganos electorales
1837-1846	<u>Modelo general</u> : Elecciones a diputados a Cortes	➤ Juntas de Provincia ➤ Juntas de Distrito
	<u>Modelo especial</u> : Elecciones a diputados a Cortes en las provincias ocupadas por los carlistas (Lérida y Castellón)	➤ Tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, tanto civiles como militares y eclesiásticas

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral del 20 de julio de 1837*.

3.2.4.2. La intervención gubernativa como práctica electoral (1837-1840)

Las elecciones de 22 de septiembre de 1837, de 24 de julio de 1839 y de 19 de enero de 1840, reguladas por el procedimiento electoral de 1837, dieron el triunfo a los moderados. La práctica electoral estuvo acompañada de una excesiva intervención gubernamental, con la excepción de las elecciones de 1837, en las que se evidenció una cierta imparcialidad gubernativa, que se manifestó en los resultados electorales, adversos al gobierno progresista.

Las autoridades locales y provinciales utilizaron las circulares y las órdenes como herramientas de persuasión y manipulación electoral. En las convocatorias electorales de los años 1839 y 1840 los cargos ministeriales emitieron circulares a su personal⁴⁴ con la intención de convencerlo para que diera su voto al Gobierno del que formaba parte. Con motivo de las elecciones del año 1840, el gabinete de Pérez Castro promulgó dos órdenes y

⁴⁴ Algunas de las circulares emitidas por los miembros del Gobierno fueron: circular de 5 de junio de 1839 (*Gaceta de Madrid*, 6 de junio de 1839); circular de 11 de junio de 1839 (*El Corresponsal*, 12 de junio de 1839); circular de 4 de julio de 1839 (*El Eco del Comercio*, 5 de julio de 1839); y circular del Ministro de la Gobernación (Calderón Collantes) del 5 de diciembre de 1840.

una circular. Por la orden del 22 de octubre de 1839 el ejecutivo suspendía la renovación de las Diputaciones, a fin de asegurar su colaboración. La orden del 5 de diciembre de 1839 daba instrucciones a los jefes políticos para participar en los procesos electorales, con un claro sentido de apoyo a las candidaturas moderadas. El ejemplo más palpable de intervención gubernativa fue la circular del 8 de enero de 1840. Esta medida favoreció el fraude en la elección de las Mesas Electorales, ya que solo los electores que se presentaban durante la primera hora podían obtener la contraseña necesaria para participar en el proceso de designación del órgano electoral. De este modo, las autoridades locales podían hacer un uso abusivo de este mecanismo a favor de sus correligionarios, ya que la contraseña se repartía sin ningún tipo de control (Monsell Cisneros y Pérez Díaz, 1989:149)

Como aspecto positivo, y a diferencia de la tónica general, la circular del 3 de junio de 1839⁴⁵ abogó por la independencia en el ejercicio del sufragio, ya que indicaba y aconsejaba no impedir ni coartar la libre elección y participación de los ciudadanos en las contiendas electorales (Cases Méndez, 1983-1984:71).

3.2.4.3. La AE en el inicio y el ocaso de la regencia de Espartero (1840-1844)

La reina María Cristina aprobó, en el año 1840, la denominada “Ley de Ayuntamientos”. Esta medida otorgaba a la Corona la autoridad de nombrar a los alcaldes en todas las capitales de provincia y concedía a los jefes políticos de las provincias, los delegados locales del gobierno central, la facultad de nombrar al resto de los alcaldes de los municipios de más de quinientos habitantes. Como protesta ante la iniciativa real, se produjeron levantamientos populares y se establecieron juntas locales de gobierno en varias capitales de provincia. La intromisión de la reina en la política municipal provocó su expulsión en el año 1840 y la elección de Espartero como regente.

Espartero convocó elecciones para el 1 de febrero de 1841, de acuerdo con el procedimiento y modelo organizativo de administración y control electoral previsto en el año 1837. En este caso, el gobierno provisional ordenó a los gobernadores que contribuyeran al respeto de las reglas electorales para así garantizar la pureza en el desarrollo del sufragio:

“La Regencia provisional quiere que V.E., limitando su intervención en las elecciones a cuidar de que se cumplan religiosamente las leyes, procure con todo celo que el sentimiento de su deber habrá de inspirarle que todos los ciudadanos a quienes corresponde el derecho electoral lo ejerzan con la más completa seguridad de que su libertad será respetada y guardando escrupulosamente el secreto de sus votos”.
(Orden del 21 de diciembre de 1840)

A pesar de todo, el mismo año de las elecciones se alzaron numerosas voces críticas que denunciaban la falta de gestión y control en los procesos electorales. Estas acusaciones pusieron en tela de juicio el sistema de garantías electorales previsto para velar por el buen ejercicio del sufragio. Algunas de las irregularidades denunciadas fueron las siguientes:

⁴⁵ *Gaceta de Madrid*, 4 de junio de 1839.

*“Como no se califican e identifican las personas, la mesa admite a todas cuantas se le presenten”
“Los que no saben leer ni escribir, que es mayor número, su voto es el de aquellos que se encuentran sentados en la mesa”.
“Para concurrir a los escrutinios generales cuando los escrutadores están de acuerdo, se les habilita con un papel firmado en blanco, y por este medio se alteran las actas, quitando y poniendo votos a su antojo.”
(El Correo Nacional, 28 de febrero de 1841)*

El 27 de febrero de 1843 se volvieron a celebrar elecciones. Las Cortes constituidas no simpatizaban con la regencia, además se manifestaron en contra de su política. Por ello, Espartero disolvió las Cortes e implantó un régimen prácticamente dictatorial. La crispación política de militares y nobles –antiliberales-, que comenzó a fraguarse en 1841, aunque con consecutivos fracasos en sus pronunciamientos militares, se fue extendiendo entre los moderados de la Unión Militar Española que, guiados por María Cristina en el exilio, conspiraron con Narváez y O'Donnell a la cabeza para derribar la regencia. Además, la impopularidad de Espartero iba ganando adeptos. Estas circunstancias fueron las desencadenantes de una rebelión militar, dirigida por Narváez, que derrocó el régimen de Espartero.

A partir de entonces, un gobierno provisional presidido por Joaquín María López convocó a las Cortes con la finalidad de adelantar la mayoría de edad de Isabel II⁴⁶ e instaurar la monarquía constitucional. Las elecciones se convocaron para el 15 de septiembre de 1843. El 20 de noviembre la reina designó como primer presidente a Salustiano Olózaga, quien fue destituido al poco tiempo, debido a un complot de los moderados. González Bravo fue llamado para formar gobierno, aunque fue sustituido en mayo de 1844 por Narváez. Unos meses después se convocaron las últimas elecciones reguladas por el procedimiento electoral de 1837, las elecciones de 3 de septiembre de 1844.

3.2.4.4. Las iniciativas de reforma electoral

En los años de vigencia del procedimiento electoral de 1837 se detectaron varios intentos de reforma electoral. Ninguna de estas iniciativas llegó a materializarse. De todas ellas, resultan de interés las que denunciaban los desvíos electorales propios de un procedimiento electoral altamente politizado y que, en consecuencia, proponían una serie de cambios destinados a garantizar la pureza en el ejercicio del sufragio, en especial en la estructura organizativa encargada de gestionar y supervisar las elecciones.

El 23 de marzo de 1840, Saturnino Calderón Collantes presentó un proyecto electoral cuya finalidad era “afianzar el régimen representativo”. Para ello, proponía implantar un “método de celebrarse las elecciones que ofrezca las mayores prendas y seguridades de que su resultado sea la expresión fiel y genuina del voto nacional”

⁴⁶ Sobre el discurso pronunciado en las Cortes por Joaquín María López, ver *Gaceta de Madrid* de 31 de julio de 1843.

(Congreso de los Diputados, 1906: 565). Entre sus medidas modernizadoras se destacaba la de conferir la formación de las listas electorales al alcalde, argumentando que de esta manera la autoridad que fallaba acerca de los vicios de las listas no era la misma que las había formado, lo que ofrecía una presunción más de imparcialidad.

La siguiente propuesta fue presentada el 16 de julio de 1841 por José Becerra con la pretensión, según las palabras del propio autor, de “que no haya más intermedio entre el elector y el elegido que el acto de la elección” (Congreso Diputados, 1906: 603-604). La iniciativa parlamentaria contemplaba numerosas críticas al modelo electoral inaugurado en el año 1837. Estas críticas giraban en torno a dos temas: el poder otorgado a los órganos gubernamentales en las elecciones, en concreto a las Diputaciones Provinciales y la falta de imparcialidad de las decisiones de las Mesas Electorales. La falta de imparcialidad en las Mesas o Juntas se fundamentó en lo siguiente:

“ Primero, porque en la inmensa masa de pobres y sencillos electores que llamados, incitados, compelidos, o buenamente concurran a votar, no hacen por lo común más que lo que les dicen los señores de la Mesa; segundo, porque estos señores tienen generalmente en su mano hacer lo que quieran, añadir votos de gentes que no han concurrido, sustituir al leer unos nombres por otros, pues en pocas partes hay quien tenga la paciencia de estar expiando sus operaciones a la continua, y aún en este caso solo se consigue disminuir, nunca destruir, el poder arbitrario; en fin, la importancia de ganar las Mesas ha llegado a considerarse tal, que produjo la anomalía de hacer concurrir 700 u 800 electores para la elección de algunas Mesas, de los cuales ni la mitad siquiera volvió después a votar (...)”.

(Congreso de los Diputados, 1906: 603-604)

Para corregir la politización de las Mesas Electorales se propuso que la designación de su personal se llevara a cabo con la supervisión del presidente de la Diputación Provincial, y por mayoría absoluta entre las listas presentadas por los electores de cada Ayuntamiento. En lo referente a la elaboración de las listas electorales, siguiendo la misma línea que en el proyecto de 1840⁴⁷, se otorgaba esta competencia a los Ayuntamientos. De este modo, se intentaba desplazar a las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de las funciones censales, aunque se les reconocía “la facultad de reformar en virtud de queja las faltas y arbitrariedades” que los Ayuntamientos podían producir (Congreso Diputados, 1906: 615).

El 10 de marzo de 1845, Pedro José Pidal, Ministro de la Gobernación de la Península, presentó una nueva iniciativa de reforma para la elección de los diputados a Cortes. A diferencia de los proyectos anteriores, otorgaba a los jefes políticos de las provincias la competencia de elaborar las listas electorales. Además, introdujo un nuevo órgano en la estructura electoral, cuyo objetivo consistía en elegir a los miembros de las

⁴⁷ Este proyecto asignaba la formación de las listas electorales al alcalde del pueblo que era señalado para la cabeza de cada partido electoral, competencia que desempeñaba hasta entonces por las Diputaciones Provinciales. *“Este método tiene la ventaja de que la autoridad que falla acerca de los vicios electorales no es la misma que las ha formado, ofreciendo así una presunción más de imparcialidad...”* (Exposición de motivos del Proyecto de ley de 23 de marzo de 1840 para las elecciones de Diputados a Cortes y propuesta de Senadores, presentado a las Cortes y leído en el Senado por el ministro de la Gobernación, Saturnino Calderón Collantes).

Mesas Electorales. Estas sugerencias se retomaron, con posterioridad, en el modelo electoral de 1846.

3.2.5. La AE de 1846 como modelo gubernativo local

En el Gobierno de Narváez, las Cortes de perfil moderado o conservador aprobaron la Constitución de 23 de mayo de 1845. Al contrario que su antecesora (la Constitución de 1837), la Constitución de 1845 no nació del consenso entre las distintas corrientes políticas, sino que fue diseñada exclusivamente por los moderados, lo que despertó, desde el principio, la hostilidad del partido progresista, que a partir de entonces se propuso derogarla por la vía de insurrección popular o del pronunciamiento militar (Varela Suanzes, 2003:36).

La Constitución fue calificada por los grupos progresistas de antidemocrática, porque centralizó el poder en la Corona y en el Gobierno, no en el Parlamento⁴⁸. Tuñón de Lara (1968:120) especifica, también, que el nuevo marco constitucional contenía excesivas restricciones en materia electoral, ya que no contemplaba el término soberanía nacional, además “se creó un Senado de carácter nobiliario y de nombramiento regio, se omitió la potestad de las Cortes de reunirse al no ser convocadas por el Rey, se restringió el sufragio al elevarse el censo electoral a cuatrocientos reales de impuestos indirectos y se suprimió el escrutinio de listas”.

El nuevo procedimiento electoral se diseñó, también, por estas Cortes de perfil conservador. El nuevo marco regulador electoral se aprobó el 18 de marzo de 1846⁴⁹ y estuvo vigente unos diecisiete años, en los que reguló ocho procesos electorales⁵⁰. Como novedad significativa, se implantó el distrito electoral uninominal⁵¹. A lo largo del periodo isabelino, esta fórmula territorial electoral se utilizó en la década moderada (1846-1853) y en los gobiernos de la Unión Liberal (1857-1864) (Hierrezuelo Conde y Estrada Sánchez, 2000: 144).

Junto a estas medidas innovadoras, se perfeccionó el sistema de garantías censales que debía acompañar la emisión del sufragio, al establecer la inscripción censal como condición necesaria para poder ejercer el derecho a voto. En relación con la AE, se implantó un nuevo órgano, la Mesa Interina, destinado a controlar la designación de los miembros de las Mesas Electorales (en adelante ME) y cuyo objetivo era paliar las

⁴⁸ Esta situación es descrita por Fernández Córdova al señalar lo siguiente: “*El Parlamento, abierto durante cortos meses al año, y esto por mera fórmula, intervenía poco en la política y poco también en las tareas que le eran propias, pues las más de las veces que se legislaba por decretos, venía luego la sanción de cuanto hacía el Gobierno, y hasta para el ejercicio de presupuestos se apelaba con harta frecuencia a las autoridades previas*” (Fernández Córdova, 1965: 248).

⁴⁹ Ley Electoral del 18 de marzo de 1846 (*Gaceta de Madrid*, 21 de marzo de 1846, y *Diario de Sesiones de Cortes*, núm.43, Apéndice 5º, 16-3-1846, pp. 815-820).

⁵⁰ Las elecciones de diputados a Cortes de 1846, 1850, 1851, 1853, 1857, 1858, 1863 y 1864 (Sevilla Andrés, 1974: 900-901).

⁵¹ “*El Gobierno dividirá las provincias en tantos distritos electorales cuantos son los Diputados que corresponden a cada una (...)*” (artículo 36, Ley Electoral de 18 de marzo de 1846).

discrecionalidades cometidas por las Mesas en épocas anteriores. Sin embargo, aunque se aumentaron las garantías censales y las relacionadas con la selección del personal de las ME, por otro lado, se disminuyeron las garantías de independencia del personal que constituía los órganos electorales. En concreto, la presidencia, tanto de las ME como de las Juntas de Escrutinio General, se otorgaba al alcalde de cada uno de los Ayuntamientos (ME) o al alcalde de la ME de sección del distrito donde se celebraba el escrutinio general (Junta de Escrutinio). Esta situación fortalecía, sobremanera, el papel de las autoridades gubernativas locales y desplazaba del control electoral a otras instituciones gubernativas (gobernador civil y Diputaciones Provinciales). En definitiva, la politización de la AE, derivada de su vinculación con las autoridades gubernativas locales, fue una constante durante este periodo.

3.2.5.1. El origen de las Mesas Interinas como órganos de control en el sistema de designación del personal de las ME

Las Mesas Interinas se originaron con la intención de dotar de una mayor objetividad al proceso de designación de los miembros de las ME. Sin embargo, la incorporación de este órgano de control a la estructura electoral no resultó eficaz, ya que no corrigió las posibles intervenciones gubernativas en las elecciones.

Las Mesas Interinas, órganos que surgen de la propuesta parlamentaria que realizó Pedro José Pidal el 10 de marzo de 1845, se encargaban de elegir a las ME definitivas o de sección, a los órganos que iban a supervisar, en realidad, las elecciones. Las Mesas Interinas se constituían el primer día de elecciones, a las ocho de la mañana, una vez reunidos los electores, el alcalde de la cabeza de sección o de distrito, o quien hiciera las veces de él. Estos órganos se componían de un presidente, que podía ser el alcalde, teniente o regidor, y cuatro secretarios escrutadores interinos, que eran cuatro electores, los dos más ancianos y los dos más jóvenes, aunque en caso de duda decidía el presidente⁵². La incorporación de los representantes del electorado podía garantizar, en principio, una mayor objetividad en el desarrollo del proceso de designación de las ME definitivas, sobre todo porque en el procedimiento electoral anterior la selección de los miembros de las ME se llevaba a cabo por el alcalde, de ahí las múltiples denuncias sobre la politización del modelo.

La finalidad de las Mesas Interinas era el controlar el proceso de designación del personal de las ME. El proceso de designación se desarrollaba de la manera siguiente⁵³. Primero, cada elector entregaba una papeleta al presidente de la Mesa Interina en la que

⁵² Título V, *Del modo de hacer las elecciones*, artículo 42 de la Ley Electoral de 18 de marzo de 1846.

⁵³ Sobre el procedimiento de designación del personal de las Mesas Electorales, ver artículos 43-45 de la Ley Electoral de 18 de marzo de 1846.

elegía a dos electores para secretarios escrutadores. A continuación, el presidente depositaba la papeleta en la urna en presencia del elector, cuyo nombre y domicilio se apuntaba en una lista numerada, la votación debía cerrarse a las doce del mediodía, pudiéndose hacer antes, si todos los electores de la sección o distrito habían emitido ya su voto. Una vez cerrada la votación, la Mesa Interina hacía el escrutinio. Por último, concluido el escrutinio, se nombraban secretarios escrutadores a los cuatro electores que estando presentes habían reunido el mayor número de votos. En el caso de que no saliera elegido un número suficiente de secretarios, el presidente y los ya elegidos podían nombrar de entre los electores presentes los que faltaban para completar la Mesa y en caso de empate se decidía por sorteo.

3.2.5.2. La politización de los órganos electorales

La AE que se implantó en el año 1846 se estructuraba en dos órganos electorales: las ME de sección y las Juntas de Escrutinio General.

a) Las Mesas Electorales de sección

Las ME de sección se constituían, como su nombre indicaba, en cada sección y se encargaban de controlar la votación y de realizar el escrutinio parcial en las elecciones de diputados. Este órgano electoral tenía una estructura interna similar a la de la Mesa Interina. Por ello, se componía de cuatro secretarios escrutadores, elegidos por los electores de entre ellos, y bajo la supervisión de la Mesa Interina, y por el alcalde, teniente o regidor, que ejercía de presidente (ver Tabla 3.8).

Tabla 3.8. El modelo de AE del 18 de marzo de 1846

Órganos	Funciones	Composición
Juntas de Escrutinio General (Mesa)	a) Escrutinio general b) Resolver dudas y reclamaciones <i>(novedad)</i>	a) Personal de la ME de sección del pueblo cabeza de distrito donde se celebraba la Junta (alcalde y representantes del electorado) b) Un secretario escrutador de cada sección <i>(novedad: inclusión del presidente del Ayuntamiento en la Junta de Escrutinio)</i>
Mesas Electorales	a) Control de la votación b) Escrutinio parcial c) Publicar resultados electorales d) Comunicar resultados al jefe político e) Extender, firmar y realizar copias del acta f) Resolver dudas y reclamaciones	a) Presidente (1). Alcalde, Teniente o Regidor (Ruptura con el modelo de 1837. Politización) b) Secretarios escrutadores (4), designados entre los electores (supervisión de la elección de la Mesa Electoral: Mesa Interina –novedad–)

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 18 de marzo de 1846*.

En contraste con el modelo anterior, la estructura interna de las ME suponía una vuelta al pasado. En el modelo electoral de 1837 (fiel reflejo de la AE de 1836), las ME se componían de cinco electores (el presidente y cuatro secretarios), elegidos por todo el cuerpo electoral. Sin embargo, en el año 1846, el alcalde vuelve a resurgir como presidente de las ME, cargo que también ejercía, en este periodo, en las Mesas Interinas. En consecuencia, en las ME se retomó la tradicional vinculación con el gobierno local, lo que

menoscababa, sin duda, la neutralidad política en el ejercicio y desarrollo eficaz de las funciones electorales.

La ME dirigían y controlaban la votación en cada elección a diputado⁵⁴. Una vez finalizada la votación, realizaban el escrutinio de los votos. En este acto, el presidente leía las papeletas en voz alta y los secretarios confrontaban el número de ellas con los votantes anotados en la lista, verificando la exactitud de la lectura hecha por el presidente, además examinaban las papeletas y se cercioraban de su contenido. Una vez finalizado el recuento de votos, se anunciaba el resultado a los electores y se quemaban las papeletas de la votación en su presencia. A continuación, se creaban dos listas iguales que comprendían los nombres de los electores que habían concurrido a la votación y el resumen de los votos que había obtenido cada candidato. Estas listas eran firmadas por todos los miembros de la ME con el objeto de certificar su veracidad y exactitud. Una de las listas se remitía al jefe político para su inclusión en el Boletín Oficial y la otra se publicaba, antes de las ocho de la mañana del día siguiente a la votación, en la parte exterior del local donde se habían celebrado las elecciones. Por último, se expedía acta del primer día de la votación. Esta descripción general de las actividades de las ME se repetía también en la segunda vuelta de las elecciones⁵⁵, con la única salvedad de que se realizaban dos copias certificadas del acta: una para el presidente de la ME cabeza de distrito o sección donde se celebraba el escrutinio general y otra para el secretario que había obtenido mayor número de votos que acudía al escrutinio general.

b) Las Juntas de Escrutinio General

Las Juntas de Escrutinio General, antes denominadas Juntas de Provincia, eran otro de los órganos clásicos que constituían la AE durante esta época. La finalidad de estas Juntas era la realización del escrutinio general. El escrutinio general comenzaba tres días después de la celebración de la elección en las secciones, y durante ese proceso no se podía anular ningún acta ni voto. Las Juntas de Escrutinio General se componían del personal de la ME de sección del pueblo cabeza de distrito donde se celebraba la Junta o de la ME de sección primera si existía más de una, y de un secretario escrutador de cada sección, el que había obtenido mayor número de votos y concurría con el acta. Solo los primeros constituían el órgano de control electoral desempeñando los cargos de presidente y secretarios escrutadores en la Junta. De esta manera, se reforzó el papel del personal de las ME de sección en las distintas fases del proceso electoral (escrutinio parcial y escrutinio general) y se excluyó a los jefes políticos o gobernadores civiles de su presidencia, aunque

⁵⁴ La votación duraba hasta las cuatro de la tarde y no podía cerrarse antes, a no ser que hubieran votado todos los electores de la sección o distrito.

⁵⁵ El sistema electoral mayoritario a dos vueltas se mantuvo en España hasta el año 1868.

estos continuaron desempeñando funciones electorales, en particular, las relacionadas con el censo.

Las ME y las Juntas de Escrutinio resolvían en cada jornada electoral, por mayoría de votos, todas las dudas y reclamaciones que se presentaban. Las Juntas de Escrutinio, después de diez años, retomaron la competencia de solventar las reclamaciones, función que se les otorgó en 1834 y que se excluyó de sus actividades en el año 1836. Respecto a la resolución de dudas, fue la primera vez que las Juntas de Escrutinio asumen expresamente esta competencia. Por otro lado, también cabe destacar que a los presidentes de los órganos electorales se les concedía la autoridad necesaria para mantener el orden, bajo su responsabilidad⁵⁶, en cada jornada electoral. Además, podían invitar o dar entrada a otros electores, autoridades civiles y auxiliares en las sesiones electorales de sus respectivos ámbitos.

3.2.5.3. La participación del jefe político de la provincia en la organización y control de las elecciones

El jefe político de cada provincia fue, durante este periodo, otro de los partícipes en la organización y control de los procesos electorales. Esta figura concentró en sus manos todas las actividades censales (formación del censo) y de organización electoral.

Con respecto a las funciones censales, sus acuerdos sobre las reclamaciones de inclusión o exclusión en el censo podían ser recurridos ante la Audiencia del territorio, por lo que se produjo el primer intervencionismo judicial en el proceso electoral. El jefe político asumía, además, actividades relacionadas con la organización electoral. En este sentido, se encargaba de dividir los distritos en secciones (en aquellos distritos de más de seiscientos electores), designaba los edificios o locales donde se realizaban las votaciones en las cabezas de sección o de distrito y elegía a los pueblos o cuarteles que debían ser cabeza de sección.

3.2.5.4. La corrupción en las elecciones como práctica habitual durante el Gobierno de Narváez

Desde el año 1846, y con Narváez en el gobierno, la corrupción de las elecciones por medio de sobornos y falsificaciones de los resultados, y facilitada por la existencia de pequeños distritos electorales con pocos votantes a los que era sencillo identificar, fue una práctica corriente. De esta manera, la manipulación de las elecciones se convirtió gradualmente en un arte, en el que el Ministro de la Gobernación era principal protagonista. Desde 1834 hasta el año 1923, lo más importante para un partido, en su búsqueda del

⁵⁶ “Ningún elector, cualquiera que sea su clase, podrá presentarse en ellas con armas, palo o bastón. El que lo hiciere será expulsado del local y privado del voto activo y pasivo en aquella elección, sin perjuicio de las demás penas a que pueda haber lugar” (artículo 66 de la Ley de 18 de marzo de 1846).

poder, no fue tanto ganar las elecciones como el “hacer las elecciones desde el gobierno”. Por ello, la lucha de los partidos fue, ante todo, una lucha extra-electoral dirigida a obtener el gobierno para el momento de las elecciones (Varela Díaz, 1977:290).

Tuñón de Lara (1976:54) recoge en su obra *Estudios sobre el siglo XIX español*, una descripción sobre el falseamiento de las elecciones hecha por Antonio Flores (escritor costumbrista de la época) en la que simula un diálogo entre un Ministro de la Gobernación y su hombre de confianza de cara a preparar la elección en los trescientos cuarenta y nueve distritos electorales del reino. En sus palabras se aprecia cómo otra de las costumbres electorales de la época, en vistas de encubrir la manipulación sistemática de las elecciones, era la asignación de unos cuantos diputados a la oposición:

“(…) Habrá que dejar algunos diputados de la oposición. Doce o catorce de los menos conocidos –dice el Ministro- y tres o cuatro notabilidades de esas cuya elección no se puede combatir sin grandes infracciones de la ley”.
(Flores, 1968: 62)

Otra de las argucias electorales tradicionales que utilizó el Gobierno para mantenerse en el poder fue el conseguir mayorías ministeriales⁵⁷ con el objeto de obtener el voto favorable de los funcionarios públicos. Si bien este mecanismo ya existía con anterioridad, en esta etapa se agudizó de manera notable. Por ello, desde el año 1858 el cambio radical de filiación política y de comportamiento electoral entre el personal funcionario era una variable fundamental para observar el fraude en los comicios (Monsell Cisneros y Pérez Díaz, 1989:151 y 171).

3.2.5.5. Las iniciativas parlamentarias de reforma electoral

El procedimiento electoral de 1846 reguló todos los procesos electorales que se celebraron hasta el año 1865. Este dilatado espacio de tiempo fue prolijo en intentos de reforma electoral (ver Tabla 3.9). Estas iniciativas pretendían articular mecanismos de control frente a las actuaciones de los responsables de la aplicación de la ley y, en concreto, limitar el alto intervencionismo gubernativo en las elecciones.

La Tabla 3.9 recopila la gran mayoría de las propuestas de reforma electoral que se presentaron en este periodo. Todas estas iniciativas expresaban de manera general o parcial, la necesidad de proteger el proceso electoral de los delitos electorales, proponiendo, para ello, la implantación de una serie de sanciones penales contra las costumbres arraigadas en las dinámicas electorales españolas, entre otras, los abusos procedentes de la autoridad y sus agentes, y de los mismos electores⁵⁸. El 22 de junio de 1864, estas demandas obtuvieron su respuesta tras la aprobación de un proyecto electoral presentado

⁵⁷ Las mayorías ministeriales estaban formadas por diputados con cargos dentro de la administración pública.

⁵⁸ “(…) Si necesario es dar al derecho electoral suficientes garantías contra la arbitrariedad de los legítimamente encargados de dirigir y vigilar su libre ejercicio, no es menos necesario proteger la moral pública y las costumbres políticas contra los excesos particulares (…)” (Exposición de motivos del Proyecto de Ley Electoral del 7 de noviembre 1851. Congreso de los Diputados, 1906: 668).

por Cánovas del Castillo⁵⁹. Esta iniciativa establecía el procedimiento y la sanción penal en los delitos electorales, por lo que ampliaba el contenido del régimen electoral vigente.

Tabla 3.9. Iniciativas parlamentarias de reforma del procedimiento electoral del 18 de marzo de 1846	
1.	1847, 3 de diciembre, <i>Proposición de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, presentada por el Diputado D. José Gálvez Cañero (la proposición de ley fue retirada después de apoyarla).</i>
2.	1848, 12 de febrero, <i>Proposición de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, presentada por el Diputado D. Pascual Madoz (la proposición de ley no fue tomada en consideración por la Cámara).</i>
3.	1847-48 y 1849-50, <i>Proposiciones de Ley (3 proposiciones) para las elecciones a Diputados a Cortes, presentadas por los Diputados Sr. Marqués de Torreorgaz, D. José Polo y Borrás y D. Salustino Olózaga (sin dictamen)</i>
4.	1848, 8 de marzo, <i>Proyecto de Ley (sustitución de los artículo 26 y 27) para las elecciones a Diputados a Cortes, presentado por el Ministro de la Gobernación D. Luís José Sartorius.</i>
5.	1849, 3 de diciembre, <i>Proposición de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, presentada por los Diputados Sr. Marqués de Torreorgaz, D. José Polo y Borrás y D. Salustino Olózaga. (sin dictamen, pero como novedad regulaba las sanciones penales para casos de faltas y abusos electorales)</i>
6.	1851, 7 de noviembre: <i>Proyecto de Ley estableciendo disposiciones penales en materia de elecciones, presentado al Congreso de los Diputados por el Ministro de la Gobernación D. Manuel Beltrán de Lis. (Regulaba las sanciones penales para casos de faltas y abusos electorales)</i>
7.	1852, 1 de diciembre: <i>Proyecto de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, publicado en la Gaceta de 3 de diciembre de 1852 por el Presidente del Consejo de Ministros D. Juan Bravo Murillo.</i>
8.	1853, 26 de Noviembre, <i>Proposición de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, presentada por el Diputado D. Fernando Bosch y Segarra.</i>
9.	1856, 7 de mayo: <i>Proyecto de Ley Electoral para Senadores y Diputados, presentado a las Cortes Constituyentes por el Ministro de la Gobernación D. Patricio de la Escosura.</i>
10.	1857, 5 de junio, <i>Proposición de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, presentada por el Diputado D. González de la Vega. (Regulaba las sanciones penales para casos de faltas y abusos electorales, al igual que la propuesta hecha en años anteriores por el Sr. Olózaga)</i>
11.	1857, 30 de mayo: <i>Proposición de Ley para la elección de Diputados a Cortes por insaculación presentada al Senado por el Sr. Senador Marqués de Miraflores. (Proponía la elección de Diputados por insaculación).</i>
12.	1858, 1 de febrero, <i>Proposición de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, presentadas por el Diputado D. José Polo y Borrás.</i>
13.	1859, 11 de febrero, <i>Proposición de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, presentadas por el Diputado D. Antonio Aparici Guijarro. (La proposición de ley no fue tomada en consideración por la Cámara).</i>
14.	1859, 31 de mayo, <i>Proposición de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, presentada por el Diputado D. José María Pérez Caballero. (Regulaba los casos de reelección)</i>
15.	1860, 27 de junio, <i>Proyecto de Ley Electoral presentado al Congreso de los Diputados por el Ministro de la Gobernación D. José Posada Herrera.</i>
16.	1862, 3 de enero, <i>Proyecto de Ley Electoral presentado al Congreso de los Diputados por el Diputado Sr. Pérez Zamora (El mismo proyecto que había presentado en 1860 D. José Posada Herrera)</i>
17.	1863, 9 de diciembre: <i>Proyecto de Ley Electoral presentado al Congreso de los Diputados por el Ministro de la Gobernación D. Florencio Rodríguez Vaamonte.</i>
18.	1864, 21 de febrero, <i>Proyecto de Ley Electoral presentado al Congreso de los Diputados por el Ministro de la Gobernación D. Antonio Benavides. (Reforma del proyecto anterior de Vaamonte)</i>
19.	1864, junio, <i>Proyecto de Ley Electoral de procedimiento y sanción penal de los delitos electorales, presentado al Congreso de los Diputados por el Ministro de la Gobernación Cánovas del Castillo</i>
20.	1865, 1 de abril, <i>Proposición de Ley Electoral presentado al Congreso de los Diputados por el Diputado D. Vicente Hernández de la Rúa.</i>

Fuente: elaboración propia a partir de Congreso de los Diputados, 1906.

De todas las iniciativas parlamentarias de reforma electoral enumeradas en la Tabla 3.9, la única propuesta que daba un giro importante en la configuración de la AE española fue la presentada el 1 de diciembre de 1852, por Juan Bravo Murillo⁶⁰. Su gran aportación

⁵⁹ El proyecto electoral de Cánovas del Castillo se inspiró en el presentado por Beltrán Lis en el año 1851 (García Soriano, 2000:40) y dio lugar a la Ley del 22 de junio de 1864 (*Gaceta de Madrid*, 23 de junio de 1864).

⁶⁰ Junto a la propuesta de Bravo Murillo, el Proyecto de Ley de 1851 también planteaba algunas modificaciones pero relacionadas con aspectos más técnicos del ejercicio del sufragio. Entre otras, que las papeletas ya no

fue la de defender, por primera vez en la historia electoral española, la judicialización del personal de las Juntas Electorales a través de la figura de su presidente⁶¹, con el objeto de que los órganos electorales garantizaran la imparcialidad y objetividad en su toma de decisiones y en el ejercicio de sus actuaciones.

3.2.6. La AE en el Bienio Progresista (1854-1856)

Durante el Gobierno de Narváez el alto intervencionismo gubernamental en las elecciones, caracterizado por el mantenimiento en el poder, a partir del control de la maquinaria electoral, tuvo como contrapartida que la única esperanza de un cambio de gobierno fuese la rebelión. El primer pronunciamiento militar se produjo el 28 de junio de 1854 encabezado por el general Leopoldo O'Donnell. La reina alarmada recurrió al ídolo progresista de la década de 1840, el general Espartero, para que asumiera la presidencia del gobierno. Con el objeto de restaurar la paz, Espartero se unió a O'Donnell, que representaba a los moderados descontentos, y lo nombró ministro de guerra. De ello se originó una difícil alianza entre progresistas y moderados liberales: la Unión Liberal (Herr, 2004:129 y 141).

Los progresistas elaboraron, durante los dos años que perduró su mandato (1854-1856), un nuevo marco constitucional, la Constitución de 1856, aunque no llegó a entrar en vigor. Además, se convocaron elecciones y se implantó un nuevo régimen electoral.

El procedimiento electoral del 11 de agosto de 1854⁶² convocó las Cortes constituyentes para el 8 de noviembre de ese año, y reguló las elecciones del bienio progresista. En este periodo, se retomó el régimen electoral de 20 de julio de 1837, al considerarlo más democrático que el instaurado en el año 1846⁶³, sobre todo porque “otorgaba una mayor extensión al sufragio, daba al Parlamento un carácter político más decidido” y contribuía a que “los grandes intereses generales no fuesen sofocados por las estrechas miras de la localidad, de banderías o familias” (Congreso de los Diputados, 1906:205).

En términos generales, durante esta etapa se conservó el modelo de AE vigente en el año 1837. De este modo, la AE se estructuraba en dos órganos electorales ubicados en

debían quemarse, sino que se cerraban en un pliego especial, autorizado con el nombre y rúbrica del presidente y los cuatro secretarios. Este pliego se remitía certificado inmediatamente al presidente del Tribunal Supremo de Justicia. También se proponía que la formación de las listas electorales fuera una competencia de los Ayuntamientos y que la rectificación de dichas listas recayera en las Diputaciones Provinciales, con intervención precisa de los gobernadores civiles.

⁶¹ El artículo 49 del Proyecto de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes de 1 de diciembre de 1852 decía lo siguiente: “Presidirá la Junta electoral el Juez del partido de la cabeza del distrito electoral; si hubiese más de uno, el más antiguo en el distrito. En caso de duda resolverá el Gobernador. A falta de jueces presidirá la Junta la persona que el Gobernador designe”.

⁶² Real Decreto de 11 de agosto de 1854 (*Gaceta de Madrid*, 12 de agosto de 1854).

⁶³ En la Exposición de motivos del procedimiento electoral de 1854 se hacía una crítica al modelo electoral anterior, que motivaba su no aplicación en este periodo: “La ley del 18 de marzo de 1846 ha producido funestos resultados; en la piedra de toque de la experiencia se han puesto patentes todos sus defectos; no sería político, no sería oportuno hacerse con ella las nuevas elecciones” (Congreso de los Diputados, 1906: 205).

ámbitos territoriales diferenciados: las Juntas Provinciales y las Juntas de Distrito. La única novedad destacable fue la reforma del sistema de designación de las Juntas de Distrito, ya que se introdujeron, aprovechando la experiencia del año 1846, las Mesas Interinas como órganos de supervisión en el proceso de selección de sus miembros.

3.2.7. La AE de 1865. Los primeros intentos de despolitización en los órganos electorales (1865-1868)

O'Donnell, el representante de la Unión liberal, regresó al Gobierno⁶⁴ el 21 de junio de 1865. Al día siguiente, Posada Herrera, Ministro de la Gobernación, presentó una propuesta de reforma electoral que se convirtió en el nuevo marco electoral.

El procedimiento electoral del 18 de julio de 1865⁶⁵ conjugó determinadas características del modelo electoral de 1837 con una serie de innovaciones fundamentales, que afectaron a la AE. Siguiendo el rumbo del año 1837, se volvió a las elecciones por provincias y se mantuvo el sufragio censitario, aunque se flexibilizó mediante la ampliación de los supuestos de capacidades. De este modo, se dio entrada, por primera vez, a los cuerpos de ingenieros (camino, minas, montes, industriales, agrónomos), lo que, según Bassols Coma (1997:402), revelaba la creciente ascensión de esta clase de técnicos y profesionales en la sociedad de la época. Respecto a la AE se introdujeron determinados cambios en su estructura interna con la pretensión de lograr la neutralidad política en sus decisiones y actualizaciones. Además, se introdujo un nuevo órgano electoral: la Comisión Permanente del Censo Electoral⁶⁶.

3.2.7.1. El nuevo órgano electoral de supervisión del censo: La Comisión Permanente del Censo Electoral

La Comisión Permanente del Censo Electoral se creó con la finalidad de inspeccionar y controlar los libros de registro del censo electoral, en los que el secretario del Ayuntamiento anotaba las bajas por fallecimiento y altas o bajas derivadas de las sentencias judiciales. Este nuevo órgano electoral se componía de personal procedente del gobierno local: el alcalde, que ejercía de presidente, y cuatro concejales, electores nombrados por el Ayuntamiento, que se renovaban por mitad cada dos años. De esta manera, la gestión del censo electoral pasó a manos de los Ayuntamientos, despojando de esta competencia a los órganos que tradicionalmente habían desempeñado las actividades censales (Diputaciones Provinciales y gobernadores civiles o jefes políticos de la provincia). Sin embargo, se mantuvo, todavía, una vinculación residual con el gobierno provincial, ya que el gobernador

⁶⁴ Recordamos que O'Donnell, de la Unión Liberal, había gobernado desde junio de 1858 a marzo de 1863, el gobierno más estable hasta entonces en la España constitucional.

⁶⁵ Ley Electoral de 18 de julio de 1865 (*Diario de Sesiones de las Cortes*, núm.97, Apéndice, 11-7-1865, páginas 1-8).

⁶⁶ A partir del año 1865, las listas de electores pasaron a denominarse censo electoral.

de la provincia resolvía las quejas que se emitían sobre los acuerdos de la Comisión Permanente.

3.2.7.2. Los órganos de la AE y la despolitización de su estructura interna

La AE de 1865 adoptó la estructura formal del modelo electoral de 1837, aunque introdujo una serie de mecanismos institucionales, con el objeto de desvincular a su personal de la esfera política y gubernativa.

Las ME y las Juntas de Escrutinio General emergieron de nuevo como órganos de administración y supervisión en las contiendas electorales.

a) Las Mesas Electorales

Las Mesas Interinas continuaron supervisando la designación del personal de las ME. Tanto las Mesas Interinas como las ME definitivas se componían de cinco miembros: un presidente y cuatro secretarios escrutadores. Este personal se reclutaba entre el electorado, lo que supuso un cambio respecto al procedimiento electoral de 1846, pero un continuismo del modelo vigente en 1836-1837 y en el Bienio Progresista (1854-1856). Sin embargo, respecto al procedimiento electoral de 1846 se conservó que los cuatro secretarios escrutadores de las Mesas Interinas fueran los dos más ancianos y los dos más jóvenes del electorado. El cambio más significativo se daba en la presidencia de las Mesas Interinas, ya que el presidente se seleccionaba entre los cinco electores mayores contribuyentes⁶⁷ de la sección que supieran leer, y solo, en su defecto era ocupada la presidencia por el alcalde del pueblo cabeza de sección. La elección del presidente de la Mesa Interina era supervisada por la Comisión Inspector del Censo, bajo la presidencia del alcalde o teniente. El presidente de la Mesa Interina presidía también las ME definitivas. De esta manera, se excluyó al representante de la administración local, el alcalde, como integrante necesario de las ME, y pasó a convertirse en un miembro emergente, lo que contribuyó a dar un paso más hacia la independencia de los órganos electorales.

Como se puede observar en la Tabla 3.10, no se vislumbra ninguna innovación en las actividades de las ME. Estos órganos electorales seguían ejerciendo el control de la votación, la realización del escrutinio parcial, el anuncio y publicación de los resultados y la remisión de estos al gobernador de la provincia, la resolución de las quejas y reclamaciones y el levantamiento del acta. Los presidentes de las ME desarrollaron, también, sus tareas tradicionales; es decir, ejercían de máxima autoridad en el colegio electoral para conservar el orden, asegurar la libertad de los electores y mantener la observancia de las reglas del juego electoral.

⁶⁷ De estos cinco electores con mayores contribuciones, si había dos o más que pagaban cuotas iguales se elegía al de mayor edad (ver artículo 62 de la Ley Electoral de 18 de julio de 1865).

Tabla 3.10. El modelo de AE de 18 de julio de 1865

Órganos	Funciones	Composición
Juntas de Escrutinio General (Mesa)	<ul style="list-style-type: none"> a) Escrutinio general (verificación de las actas de las ME) b) Resolver dudas c) Extender, firmar y realizar copias del acta 	<ul style="list-style-type: none"> a) Presidente (1). Juez de primera instancia del partido cabeza de distrito (<u>novedad: despolitización</u>) b) Secretarios escrutadores (2), pertenecientes a la ME cabeza de distrito (los que hubieran obtenido mayor y menor número de votos) c) Un secretario por cada una de las demás secciones (el que había obtenido mayor votación)
Mesas Electorales	<ul style="list-style-type: none"> a) Control de la votación b) Escrutinio parcial c) Publicar resultados electorales d) Comunicar resultados al Gobernador de la provincia e) Extender, firmar y realizar copias del acta. f) Resolver dudas y reclamaciones 	<ul style="list-style-type: none"> a) Presidente (1). Elector mayor contribuyente que sepa leer (<u>novedad: despolitización y cualificación</u>) b) Secretarios escrutadores (4), elegidos entre los electores (supervisión de la elección: Mesa Interina)

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 18 de julio de 1865*.

b) Las Juntas Electorales de Escrutinio General⁶⁸

En estos órganos electorales tampoco se denotaron grandes cambios en dimensión funcional. Las Juntas continuaron verificando, sin discusión alguna, las actas de las ME, por lo que no podían anular ningún acta ni voto del listado emitido por las ME. Aunque, si surgía alguna duda o cuestión sobre el recuento de votos, la Junta podía resolverla mediante un acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

La gran novedad en las Juntas de Escrutinio se vislumbró en su personal, ya que por primera vez se introdujo el personal procedente del ámbito judicial en su composición, a través de su presidencia (ver Tabla 3.10). Las Juntas estaban integradas por un presidente, el juez de primera instancia del partido cabeza de distrito y, si había más de uno, el cargo se otorgaba al juez decano; dos secretarios escrutadores pertenecientes a la ME de sección cabeza de distrito (aquellos que habían obtenido respectivamente mayor y menor número de votos); y un secretario por cada una de las demás secciones, el que había obtenido mayor votación, y en su defecto, el que seguía en orden. Esta original composición de las Juntas se caracterizó por su alto número de delegados, al aglomerar por primera vez a representantes de todas las ME e incorporar como presidente a una figura procedente del poder judicial.

Las innovaciones formuladas en 1865 parecían abrir expectativas hacia la posible implantación de un nuevo modelo de AE más independiente del gobierno, que contribuyese a garantizar realmente la pureza en el desarrollo del sufragio. Sin embargo, la inserción de personal procedente de la esfera judicial en la presidencia de los órganos electorales encargados de realizar el escrutinio general no garantizaba, de hecho, una mayor limpieza

⁶⁸ Las Juntas Electorales de Escrutinio se constituían “a los cuatro días después de haberse hecho las elecciones en las secciones, se instalará en el pueblo cabeza de cada distrito electoral una Junta de Escrutinio General” (artículo 85 de la Ley Electoral de 18 de julio de 1865).

de las elecciones. Sobre todo porque las Juntas de Escrutinio solo ejercían una verificación de los acuerdos adoptados por las Mesas, que era donde se focalizaba más el fraude. Como destaca Santamaría Paredes (1890: 270), la garantía judicial servía de poco si su papel consistía en sumar los resultados de las actas de sección que ya venían, previamente, falseadas por las ME.

En definitiva, era evidente que la introducción de una figura judicial en las Juntas no aportó una nueva garantía proceso, ya que en esta época los órganos de la AE funcionaban de manera autónoma, sin un principio de jerarquía que articulara las relaciones entre ellos. Las Juntas Electorales no ejercían ninguna función de dirección ni de control con respecto a las Mesas. Por tanto, las decisiones de las ME prevalecían sobre las de las Juntas. Hecho constatable si se tiene en cuenta que las Juntas solo se dedicaban a verificar, sin discusión alguna, las actas aportadas por las ME. Además, cuando no había conformidad (número de electores-votos emitidos) entre las listas y actas remitidas por el gobernador civil al presidente de la Junta, y las listas y actas de los representantes de las secciones, primaba el resultado de las segundas y se pasaba la resolución del asunto a los Tribunales. Esta soberanía funcional de las ME ha trascendido a nuestro modelo actual de AE, aunque con algunas matizaciones.

3.3. La AE en el Sexenio Revolucionario (1868-1874)

En septiembre del año 1868 se produjo una revolución democrática de apoyo militar y popular, la conocida “Revolución Gloriosa”, que destronó a Isabel II y sustituyó el régimen liberal-conservador por otro más democrático, iniciándose el llamado “Sexenio Revolucionario”.

El Sexenio Revolucionario trajo de nuevo consigo la democracia representativa a España. En el año 1868 el gobierno provisional de Serrano reconoció un catálogo de libertades y derechos individuales a los españoles, que se afianzó tras la promulgación de la Constitución de 1869, digna heredera del legado doceañista. Estos seis años de proceso democrático llegaron a su fin tras el advenimiento de la Primera República, como solución necesaria a la inestabilidad política creada en el breve reinado de Amadeo I de Saboya.

En este periodo, se produjo el retorno del sufragio universal masculino. El sufragio universal afectó de dos maneras a la corrupción y al falseamiento electoral. De una parte, propició la demagogia en la propaganda electoral (promesa de reparto de tierras, por ejemplo) lo que constituyó una nueva y curiosa forma de cohecho electoral. Por otro lado, los conservadores llevaron a cabo un falseamiento sistemático de las elecciones como medio de defensa social contra el sufragio universal, ya que lo consideraban incompatible con el régimen de propiedad (Sánchez Agesta, 1984:153). En este sentido, resultan reveladoras las manifestaciones hechas por Cánovas en el año 1871:

“El sufragio universal será siempre una farsa, un engaño de la muchedumbre, llevada a cabo por la malicia o la violencia de los menos, de los privilegiados de la herencia y del capital, con el nombre de clases directora, o será, en estado libre y obrando con plena independencia y conciencia, comunismo fatal e irresistible. Escoger, pues, entre la falsificación permanente del sufragio universal o su supresión, si no se quiere tener que elegir entre su existencia y la desaparición de la propiedad y el capital”.
(Sánchez Agesta, 1984: 153)

Una de las medidas modernizadoras del procedimiento electoral fue dotar de cierta unidad al conjunto de elecciones que se celebraban en España (elecciones locales, provinciales y a Cortes). En este sentido, se implantó un solo régimen electoral que contemplaba disposiciones comunes para todas las convocatorias electorales. Además, se ampliaron las garantías electorales mediante la articulación de una AE más garantista y desvinculada de la esfera gubernativa; y a través de la inclusión en las reglas de juego electoral de una serie de sanciones destinadas a corregir los diversos delitos electorales.

A lo largo de este periodo se aprobaron tres procedimientos electorales distintos (1868, 1870 y 1873). A cada uno de los regímenes electorales instaurados, como era lógico, le acompañó una estructura electoral diferenciada. Por lo que se originaron tres modelos de AE: la AE del gobierno provisional de Serrano (1868-1870), la AE que surge a raíz de la Constitución de 1869 (1870-1873) y la AE de la Primera República (1873-1874).

Antes proceder al análisis de los tres modelos es importante destacar que la configuración de una AE más neutral políticamente no disminuyó la corrupción electoral. No en vano se despertaron numerosas voces críticas que ponían en evidencia la no correspondencia entre la democracia formal y la práctica democrática en España. En concreto, Joaquín Costa (1902) calificó al sistema político como “puro papel pintado con paisajes de sistema parlamentario” argumentando lo siguiente:

“Fueron menester sesenta años de revoluciones y guerras civiles para que otras Cortes Constituyentes, las de 1869, volviesen a escribir en otra Constitución que la soberanía reside esencialmente en la Nación de la cual emanan todos los poderes. Y sin embargo el pueblo no es más libre que antes. Monarquía, partidos, Constitución, Administración, Cortes son puro papel pintado con paisajes de sistema parlamentario (...)”.
(Costa, 1902:12-13)

3.3.1. La AE en el gobierno provisional de Serrano (1868-1870)

El 8 de octubre de 1868, la Junta Revolucionaria de Madrid presidida por el capitán general, Francisco Serrano, Duque de la Torre, nombró un Gobierno provisional⁶⁹ que proclamó una *Declaración de Derechos*⁷⁰ en la que se reconoció “el sufragio universal”. Asimismo se restauraron las libertades de enseñanza, reunión, asociación, religiosa y de imprenta (Ortega Álvarez y Santolaya Machetti, 1996: 81). Todo ello habría de ser conocido

⁶⁹ El gobierno provisional se componía del Ministro de la Guerra, el Teniente General don Juan Prim, Marqués de los Castillejos; el Ministro de Estado, Juan Álvarez de Lorenzana; el Ministro de Gracia y Justicia, Antonio Romero Ortiz; el Ministro de la Marina, el Brigadier de la Armada, Juan Topete; el Ministro de Hacienda, Laureano Figuerola; el Ministro de la Gobernación, Práxedes Mateo Sagasta; el Ministro de Fomento, Manuel Ruiz Zorrilla; el Ministro de Ultramar, Abelardo López Ayala (Sevilla, 1969:510).

⁷⁰ *Gaceta de Madrid*, 9 de octubre de 1868.

como las “conquistas liberales” y representaba la máxima concesión que los “grandes” del gobierno provisional estaban dispuestos a hacer a las reivindicaciones democráticas (Carr, 2002: 302).

Las elecciones a Cortes se convocaron para enero de 1869, por lo que el 9 de noviembre de 1868 se aprobó un nuevo procedimiento electoral⁷¹. Sus innovaciones básicas fueron las siguientes: se instauró el sufragio universal masculino sin restricciones económicas, ni por capacidades académicas; se implantó la provincia como unidad territorial; se regularon las penas y sanciones electorales⁷² y se unificó, en un solo marco normativo, los diferentes tipos de elecciones que se celebraban en España, con la finalidad de “armonizar el ejercicio del sufragio para todos los actos en que haya de consultarse la voluntad nacional⁷³”.

La AE continuó vertebrándose en dos órganos electorales, las ME y las Juntas de Escrutinio General. Estos órganos operaban en cada uno de los procesos electorales (elecciones locales, provinciales y a Cortes) pero sus características dependían del tipo de elección. En el caso de las elecciones a Cortes a estos órganos se le añadió uno nuevo: las Juntas de Segundo Escrutinio.

La AE de 1868 optó por un sistema de personal menos dependiente de la esfera política. En primer lugar, aunque en la presidencia de las Juntas Electorales subsistió el personal político, a éste se le limitó su participación al no poder contribuir mediante su voto a la adopción de decisiones. En lo relativo a las ME su diseño interno era muy similar al actual, electores elegidos por sorteo y que reúnen determinadas capacidades. Estas iniciativas dieron un paso más en la desvinculación de los órganos electorales de las interferencias políticas. Sin embargo, la implantación formal de mecanismos institucionales destinados a garantizar la imparcialidad de los procesos electorales no llevó consigo el alejamiento de las elevadas intervenciones gubernativas en las elecciones.

3.3.1.1. La cualificación del personal de las ME como garantía de independencia

Las ME tenían la misma configuración (organizativa y funcional) en todas las convocatorias electorales (a Cortes, provinciales y locales).

Para la designación de las ME, como iba siendo costumbre, se creó un órgano destinado a supervisar la elección de su personal. Este órgano cambió de denominación, y en vez de llamarse Mesa Interina se denominó Junta Preparatoria. Aunque en su composición subsistió el personal de 1846 y 1865: un representante del Ayuntamiento (el alcalde, el concejal o el alcalde de barrio que asistía al colegio electoral) que ejercía el cargo de presidente; y cuatro secretarios escrutadores a los que se les añadió el calificativo de

⁷¹ Decreto del 9 de noviembre de 1868 (*Gaceta de Madrid*, 10 de noviembre de 1868).

⁷² Hasta entonces las penas y delitos electorales estaban tipificados en la Ley del 22 de junio de 1864.

⁷³ Exposición de motivos del Decreto de 9 de noviembre de 1868.

interinos, los dos más ancianos y los dos más jóvenes de los electores presentes. Las Juntas Preparatorias controlaban la elección de los cinco miembros de las ME definitivas.

Las ME definitivas estaban formadas por un presidente y cuatro secretarios escrutadores elegidos entre los electores que sabían leer y escribir. De nuevo, se apostó por la despolitización de los órganos electorales al desplazar de su composición a los sujetos procedentes de cualquier órgano gubernativo. Esta despolitización era más aparente que real, ya que en el proceso designación de miembros de las ME intervenía personal político, lo que mediatizaba, sin duda, la elección. Como novedad sustantiva de este periodo se amplían los requisitos necesarios para poder ser miembro de las ME (en el año 1865 solo se le exigía al presidente saber leer). La exigencia de una mínima cualificación (saber leer y escribir) a los titulares de las ME fue una medida relevante, ya que este colectivo se encargaba de controlar la fase primordial del proceso electoral. La fase en la que los electores ejercían su derecho a voto y en la que se subscribían los primeros resultados electorales. Mediante un personal más capacitado, las ME podían evitar, en principio, las frecuentes irregularidades materiales que desvirtuaron, en otros tiempos, la opinión de los electores. Este perfil específico de personal se ha conservado hasta la actualidad.

Tabla 3.11. Las Mesas Electorales. Composición y funciones (1868-1870)

Órgano electoral	Composición	Funciones
Mesas Electorales	Personal de las Mesas: elegidos entre los electores que sepan <u>leer y escribir</u> (<i>novedad</i>) a) Presidente (1) b) Secretarios escrutadores interinos (4) Supervisión de la designación por la Junta preparatoria (= Mesa Interina)	a) Control de la votación b) Escrutinio parcial c) Publicar resultados electorales d) Comunicar resultados al Gobernador de la provincia e) Extender, firmar y realizar copias del acta f) Resolver dudas y reclamaciones

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 9 de noviembre de 1868*.

La Tabla 3.11 resume las notas definitorias de las ME, tanto en lo relativo a su estructura interna como a su contenido funcional. Como se puede apreciar, las actividades de las ME denotan un cierto continuismo, ya que seguían ejerciendo el control de la votación y el escrutinio parcial de los votos.

3.1.1.2. Las Juntas de Escrutinio General

En las Juntas de Escrutinio General, constituidas para las elecciones a Cortes, tampoco se vislumbraron novedades en su perspectiva funcional, por lo que continuaban verificando las actas electorales remitidas por las ME (escrutinio general), solventando las dudas y extendiendo, firmando y realizando copias del acta de sus sesiones. Sin embargo, en el ámbito de las elecciones locales, se introdujo una novedad sustantiva, ya que por primera vez las Juntas de Escrutinio resolvían las reclamaciones que podían hacer los

electores contra la legítima representación del personal de las ME o contra la autenticidad o exactitud de las actas.

El continuismo funcional de las Juntas de Escrutinio contrastaba con las numerosas variaciones en sus aspectos intraorganizativos. Como se puede observar en la Tabla 3.12, el personal de las Juntas dependía del tipo de elecciones (locales, provinciales o a Cortes).

Tabla 3.12. El personal de las Juntas de Escrutinio General en los diferentes procesos electorales (1868-1870)

Tipo de elecciones		Composición
Elecciones a Cortes		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (voto de calidad) <u>novedad</u> - Gobernador (capital de provincia) - Jueces de primera instancia (demás provincias) ➤ Comisionados de las Juntas de Segundo Escrutinio ➤ Diputados provinciales de los partidos comprendidos en las provincias (<u>sin voto</u>) <u>novedad</u>
Elecciones Provinciales		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Alcalde de distrito (<u>sin voto</u>) <u>novedad</u> ➤ Secretarios escrutadores (4), (representantes de las ME)
Elecciones Locales	Pueblo con 1 colegio electoral	Cuatro secretarios elegidos por sorteo <ul style="list-style-type: none"> ➤ Secretarios escrutadores (2), elegidos entre los electores ➤ Secretarios elegidos entre el personal del Ayuntamiento (2)
	Pueblo con más de 1 colegio electoral	Cuatro secretarios elegidos por sorteo <ul style="list-style-type: none"> ➤ Secretarios escrutadores (2), elegidos entre los electores ➤ Secretarios elegidos entre el personal del Ayuntamiento (2)
	Pueblo con más de 3 colegios electorales o en el que los colegios estén divididos en secciones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente. Alcalde único o primero del distrito ➤ Presidente o presidente y Secretarios de los colegios electorales (designados por las ME) ➤ Miembros del Ayuntamiento: asistencia <u>novedad</u>: Alcalde y Ayuntamiento sin derecho a voto

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 9 de noviembre de 1868*.

a) Las Juntas de Escrutinio en las elecciones a Cortes

En las elecciones a Cortes, las Juntas se presidían por los gobernadores, en las capitales de provincia, y por los jueces de primera instancia, en las demás provincias. De esta manera, siguiendo la experiencia iniciada en el año 1865, se mantuvo al personal judicial en su presidencia, salvo en el caso de las capitales de provincia. El resto de los miembros de las Juntas lo representaban los comisionados de las Juntas de Segundo Escrutinio y los diputados provinciales de los partidos comprendidos en las provincias. Tanto el presidente como los diputados provinciales carecían de derecho a voto, aunque en caso de empate el presidente tenía voto de calidad.

b) Las Juntas de Escrutinio en las elecciones provinciales

En las elecciones provinciales, las Juntas de Escrutinio General se constituían por el alcalde de distrito, que ocupaba la presidencia del órgano electoral, aunque carecía de voto, y los representantes de las ME. Los representantes de las ME ejercían de secretarios escrutadores, pero en un número de cuatro, por lo que si superaban este número la designación se hacía por sorteo.

c) Las Juntas de Escrutinio en las elecciones locales

En las elecciones locales, la estructura interna de las Juntas de Escrutinio General dependía del número de colegios electorales existente en cada población. En la Tabla 3.12 se puede apreciar como se establecían tres tipos de composición: una para los pueblos con un colegio electoral, otra para los de más de un colegio y una tercera para aquellos pueblos en los que se creaban tres o más colegios electorales o estaban divididos en secciones. Las dos primeras tipologías tenían un contenido similar, ya que la Junta se formaba por dos secretarios escrutadores designados entre los electores y dos miembros de Ayuntamiento, todos ellos seleccionados por sorteo. En el caso de los pueblos con más de tres colegios o divididos en secciones, el alcalde presidía el órgano electoral con la asistencia del Ayuntamiento, y el resto de personal se integraba por los representantes de las ME. Los miembros del Ayuntamiento, incluido el alcalde, participaban en la Junta pero sin derecho a voto. El recuento y resumen final de votos se realizaba por cuatro secretarios escrutadores elegidos por sorteo en los pueblos con más de un colegio electoral; y por dos secretarios escrutadores y dos de los individuos del Ayuntamiento designados de igual forma que en el caso anterior, en los pueblos con un solo colegio electoral.

3.1.1.3. Los nuevos órganos electorales en las elecciones a Cortes. Las Juntas de Segundo Escrutinio

En las elecciones a Cortes, además de las ME y las Juntas de Escrutinio General, en la estructura formal de la AE se introdujo una nueva unidad administrativa, las Juntas de Segundo Escrutinio. Estos órganos se instalaban en la cabeza de cada partido judicial, tres días después de la celebración de la votación en los colegios electorales. Su cometido era verificar, sin discusión alguna, el recuento de los votos emitidos en todas las secciones del partido antes de la realización de escrutinio general. Las Juntas de Segundo Escrutinio se componían del juez de primera instancia del partido, que presidía sin voto la Junta, y de los representantes de las ME, en concreto, un secretario comisionado elegido por cada colegio electoral una vez concluida la votación.

3.3.2. La AE en la Monarquía democrática y parlamentaria (1870-1873)

El procedimiento electoral del 8 de noviembre de 1868 tuvo una corta vigencia (apenas poco más de un año y medio). Las Cortes originadas de las elecciones del año 1869 aprobaron en junio una nueva Constitución política. La Constitución del 6 de junio de 1869 supuso, en términos políticos, una ruptura con la Monarquía tradicional y la democracia constitucional de la etapa anterior (con la excepción de la Constitución de 1812) e inauguró en España la Monarquía democrática y parlamentaria, al limitar el poder de la

Corona convirtiéndola en una “institución moderadora e imparcial”⁷⁴ y reconocer la primacía de la soberanía nacional representada en las Cortes⁷⁵.

En la sesión en la que se aprobó la Constitución de 1869, las Cortes nombraron una comisión para la redacción del nuevo procedimiento electoral. El 5 de marzo de 1870, la comisión presentó el proyecto a las Cortes, resaltando la importancia de esta disposición con vistas a poder afianzar la democracia en España:

“La idea democrática, proclamada por la revolución de septiembre, constituye el ideal á que hoy aspiran todos los pueblos civilizados; y el sufragio universal, fórmula de derecho público moderno, inaugura un nuevo período en la historia política de la naciones (...) España, en fin, entrando resueltamente en la senda de la libertad, echa los fundamentos de su regeneración política”.

(Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados, 5 de marzo de 1870, apéndice 1º)

El nuevo procedimiento electoral⁷⁶ se aprobó el 23 de junio de 1870 y reguló cuatro elecciones a Cortes⁷⁷. Este marco electoral recuperó las premisas básicas del régimen electoral del año 1868, el sufragio universal y el procedimiento electoral único para todas las elecciones, aunque a las elecciones generales, provinciales y locales se les sumó la elección de Senadores. Para las elecciones locales y provinciales se remitió el desarrollo de algunas de sus disposiciones a la regulación municipal y provincial.

En la estructura de la AE se retomaron como órganos centrales: las ME y las Juntas de Escrutinio. Este mapa significó la repetición del modelo previsto en el año 1868, con la salvedad de que desaparecieron las Juntas de Segundo Escrutinio en las elecciones a Cortes, y esta denominación se empleó para las Juntas de Escrutinio constituidas para las elecciones provinciales.

3.3.2.1. Las ME. La extensión de la cualificación al personal de los órganos de supervisión

Las ME se constituían y funcionaban de forma similar en todos los procesos electorales. Su personal se componía, al igual que en el modelo anterior, por electores que supieran leer y escribir⁷⁸.

En la designación del personal de la ME se extinguieron las Juntas Preparatorias y se volvió a la clásica denominación de Mesas Interinas. En las Mesas Interinas se solicitó a

⁷⁴ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de 1869*, 8 de marzo y 20 de mayo de 1869.

⁷⁵ Así se puso de manifiesto en la institución parlamentaria, al señalarse lo siguiente: “¿Qué tiene hoy ya de común la Monarquía con la de hace treinta siglos? La voluntad de los monarcas era entonces ley; hoy la voluntad de los pueblos es la ley de los monarcas. La acción del Rey era entonces directa; hoy tiene que bajar de grada en grada la escala de las jerarquías administrativas. Entonces el Rey centro de todos los poderes del estado, capitán legislador, juez y hasta verdugo; hoy no es más que la cabeza del poder ejecutivo. Entonces reinaba y gobernaba; hoy reina y no gobierna” (*Diario de Sesiones, Congreso, 1869*, pp.2024-2025).

⁷⁶ La Ley Electoral fue decretada y sancionada el 23 de junio de 1870, y promulgada el 20 de agosto de 1870 (*Gaceta de Madrid*, 21 de agosto de 1870).

⁷⁷ La Ley Electoral de 1879 rigió las elecciones de diputados a Cortes de los años 1871, 1872, 1873 y 1876.

⁷⁸ En este sentido, el procedimiento electoral señalaba lo siguiente: “(...) Esta se compondrá de un Presidente y cuatro Secretarios, elegidos por papeletas y mayoría de votos”. “(...) No podrán ser elegidos para estos cargos los electores que no sepan leer y escribir” (artículos 54 y 56 de la *Ley Electoral de 23 de junio de 1870*).

sus cuatro secretarios interinos (los dos electores más ancianos y los dos más jóvenes), que supieran leer y escribir. De esta manera, un requisito que ya se contemplaba para los miembros de las ME se hizo extensivo al personal de los órganos de supervisión. Junto a ello, se suprimió al alcalde de su presidencia.

En la Tabla 3.13 se expone, junto al personal que componía las ME en este periodo, su contenido funcional. Como se puede observar, no se aprecia ningún cambio significativo en las actividades de estos órganos electorales, ya que las ME continuaban ejerciendo sus funciones clásicas: el control de la votación y el escrutinio parcial de los resultados electorales.

Tabla 3.13. Las Mesas Electorales. Composición y funciones (1870-1878)

Órganos	Composición	Funciones
Mesas Electorales	a) Presidente (1) b) Secretarios escrutadores interinos (4) Elegidos entre los electores que sepan leer y escribir Supervisión de la designación por la Mesa Interina	a) Control de la votación b) Escrutinio de votos c) Resolver dudas (papeletas dudosas) y reclamaciones d) Publicar resultados electorales e) Extender, firmar y realizar certificaciones del acta f) Remitir dos certificaciones del acta, una para el gobernador civil de la provincia, y otra para el alcalde del pueblo cabeza de distrito electoral g) Comunicar (el presidente) un extracto del resultado de la votación al Ministro de la Gobernación y otro al gobernador h) Elegir un secretario comisionado para acudir al escrutinio

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 23 de junio de 1870*.

3.3.2.2. Las Juntas de Escrutinio

Las Juntas de Escrutinio conservaron el mismo contenido funcional en todos los procesos electorales, la verificación de las actas y de los votos de las ME, la resolución de dudas, la realización del recuento y el resumen de los votos, la proclamación del diputado por el distrito, la creación y firma de las certificaciones del acta, y la remisión de una copia del acta al gobernador civil de la provincia. Este continuismo en su actividad funcional contrastó con las variaciones que se produjeron en su estructura interna, además de los cambios de denominación de este órgano electoral en base al tipo de elecciones.

a) Las Juntas de Escrutinio en las elecciones a Cortes

En las elecciones generales, las Juntas de Escrutinio se fijaban en el pueblo cabeza de distrito tres días después de haber finalizado la elección en los colegios electorales. Respecto a su personal, los representantes del poder judicial seguían ocupando la presidencia del órgano y se extinguió al personal político (el gobernador civil) para las Juntas que se constituían en la capital de provincia. Los secretarios escrutadores eran designados, como iba siendo habitual, por el órgano electoral inferior, por lo que eran representantes de las ME. En comparación con el modelo de personal del año 1868, desaparecieron como miembros de las Juntas de Escrutinio los diputados provinciales, lo

que denotaba una desvinculación formal con el personal político en su composición (ver Tabla 3.14).

**Tabla 3.14. El personal de las Juntas de Escrutinio en los diferentes procesos electorales.
Análisis comparativo (1868 y 1870)**

Tipo de elecciones		Composición 1868	Composición 1870
Elecciones a Cortes		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente - Gobernador (capital de provincia) - Jueces de primera instancia (demás provincias) ➤ Comisionados de las Juntas de Segundo Escrutinio ➤ Diputados provinciales de los partidos de las provincias 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Juez de primera instancia del pueblo cabeza de distrito (sin voto) ➤ Secretarios escrutadores (4), designados entre los comisionados de cada ME
Elecciones Provinciales		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Alcalde de distrito (sin voto) ➤ Secretarios escrutadores (4), representantes de las ME 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Juez de primera instancia del pueblo cabeza de distrito (sin voto) (<i>novedad</i>) ➤ Secretarios escrutadores (4), entre los comisionados de cada ME
Elecciones Locales	Pueblo con 1 colegio electoral	Cuatro secretarios elegidos por sorteo: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Secretarios escrutadores (2), elegidos entre los electores ➤ Secretarios (2), elegidos entre el personal del Ayuntamiento 	Todos los pueblos <ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Alcalde primero (sin voto) ➤ Secretarios escrutadores (4), elegidos entre los comisionados de las ME Miembros del Ayuntamiento: asistencia
	Pueblo con más de 1 colegio electoral	Cuatro secretarios elegidos por sorteo: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Secretarios escrutadores (2), elegidos entre los electores ➤ Secretarios (2), elegidos entre el personal del Ayuntamiento 	Pueblos con menos de 5 colegios <ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Alcalde primero (sin voto) ➤ Secretarios escrutadores (4), dos elegidos por los comisionados y otros dos por los concejales de entre ellos (<i>tienen derecho a voto en la Junta</i>) <i>novedad</i> Asistencia: personal del Ayuntamiento
	Pueblo con más de 3 colegios o divididos en secciones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente. Alcalde único o primero del distrito (sin voto) ➤ Presidente o presidentes y secretarios de los colegios electorales (designados por las ME) ➤ Miembros del Ayuntamiento: asistencia 	

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 9 de noviembre de 1868* y de la *Ley Electoral de 23 de junio de 1870*.

b) Las Juntas de Escrutinio en las elecciones provinciales

En las elecciones provinciales las Juntas de Escrutinio se denominaron Juntas de Segundo Escrutinio. En la Tabla 3.14 se puede observar como, al igual que en las elecciones a Cortes y a diferencia del periodo anterior, el personal judicial se introduce en la presidencia de estos órganos electorales, aunque sin derecho a voto. La única salvedad se daba en los distritos electorales en los que no se hallaba comprendido el pueblo cabeza de distrito judicial. En este supuesto, el alcalde del pueblo cabeza de distrito presidía la Junta, siguiendo la inercia de las Juntas de Escrutinio del año 1868 (ver Tabla 3.14).

c) Las Juntas de Escrutinio en las elecciones locales

En los procesos electorales locales, las Juntas de Escrutinio pasaron a denominarse Juntas Generales de Escrutinio. Este nuevo concepto diferenciaba a los órganos de la AE

de las Juntas de Escrutinio que se constituían al día siguiente de la elección en los colegios electorales divididos en secciones. La Junta General de Escrutinio se componía del personal de las ME de las secciones y del colegio electoral, y realizaban un primer escrutinio general con el objeto de trasladar los resultados a través del comisionado pertinente a la Junta General de Escrutinio en el distrito. En términos generales, las Juntas Generales de Escrutinio del distrito estaban presididas por el alcalde y cuatro secretarios escrutadores, seleccionados, como era costumbre, entre los comisionados enviados por las ME⁷⁹, que hacían la comprobación de las actas y el recuento de votos. En los distritos con más de cinco colegios electorales, si no se llegaba al número de comisionados necesarios, los cuatro secretarios escrutadores se proveían de la siguiente manera: dos elegidos por los comisionados y dos por los concejales del Ayuntamiento de entre ellos. El Ayuntamiento asistía a la Junta en sus funciones. Como en el modelo electoral del año 1868, el alcalde como presidente de la Junta carecía de voto en sus sesiones, salvo que ejerciese de secretario escrutador, ya que los secretarios nombrados por la corporación local si gozaban de derecho a voto en el órgano electoral.

3.3.2.3. La AE en las elecciones al Senado. La distorsión del modelo general

Para concluir con el modelo de AE que se instauró a partir del año 1870 se analiza el cómo se configuraba y operaba esta estructura organizativa en las elecciones a senadores, sobre todo porque se produjeron ciertas distorsiones del modelo general.

En las elecciones a Senadores, la AE se constituía únicamente por las Juntas Electorales Provinciales⁸⁰. Esta simplificación de la estructura organizativa de la AE se avalaba en el hecho de que solo los compromisarios elegidos como diputados a Cortes, los diputados provinciales, participaban como votantes en estas elecciones. De esta manera, el contenido funcional de la AE se centralizaba en supervisar la votación y en verificar los resultados electorales, resultados que se consideraban como definitivos.

Las Juntas Electorales Provinciales se constituían en la capital de provincia y su personal era elegido por las Mesas Interinas⁸¹. Las Mesas Interinas se componían del vicepresidente de la Diputación Provincial, que ocupaba el cargo de presidente, y cuatro compromisarios (los dos más jóvenes y los dos más ancianos), que ejercían de secretarios en la votación. La Mesa Interina controlaba la votación de los cuatro secretarios escrutadores de la Junta Electoral de la provincia. Una vez concluida la votación, la Junta

⁷⁹ No todas las ME podían nombrar el mismo número de comisionados, la cantidad de representantes a elegir venía condicionada por el número de colegios electorales constituidos y por la existencia o no de secciones en los distritos con uno o dos colegios electorales sin secciones. En el primer caso se designaba como comisionado a los cuatro secretarios escrutadores de la ME, y en el segundo, a dos por cada colegio. En las poblaciones con más de dos colegios electorales, cada ME elegía a pluralidad de votos un secretario escrutador.

⁸⁰ Para denominar a las Juntas Electorales Provinciales se empleaba también el concepto de Mesas definitivas (artículo 143 de la Ley Electoral de 23 de junio de 1870).

⁸¹ Las Mesas Interinas se denominaban también Juntas Preparatorias (artículo 150 de la Ley Electoral de 23 de junio de 1870).

Electoral Provincial quedaba integrada por un presidente, el vicepresidente de la Diputación provincial y cuatro secretarios, los compromisarios que habían obtenido el mayor número de votos. El cometido de este órgano electoral era garantizar la elección a senadores, en la que participaban los compromisarios y los diputados provinciales.

Por último, simplemente cabe destacar que durante las elecciones (locales, provinciales, a Cortes y al Senado), el personal que ejercía funciones electorales (los alcaldes, los comisionados de las Juntas, los compromisarios de las elecciones a senadores o los secretarios escrutadores, entre otros), aunque no fueran permanentes ni retribuidas, adquirirían la categoría de funcionarios públicos. Esta categoría se extinguía una vez finalizadas las contiendas electorales.

3.3.3. La AE en la Primera República

La abdicación del rey Amadeo I de Saboya dio paso a que las Cortes constituidas proclamaran, el 11 de febrero de 1873⁸², la Primera República.

La Primera República trajo consigo, como era de esperar, la convocatoria electoral a Cortes y la implantación de un nuevo procedimiento electoral. El régimen electoral republicano de 1873⁸³ fue un mero continuismo del procedimiento electoral del año 1870, aunque se amplió el sufragio universal al reducir la edad de los electores de veinticinco a veintiún años. La AE conservó la misma estructura organizativa y funcional que en el periodo anterior (Mesas Electorales y Juntas de Escrutinio General).

Por otro lado, a diferencia de las elecciones anteriores, el Gobierno pretendió contrarrestar las corruptelas y recuperar la credibilidad del proceso electoral mediante la apuesta por un procedimiento electoral ejemplar. En este sentido se pronunciaba la circular emitida el 3 de mayo de 1873:

“(...) Es necesario, indispensable, purificar el régimen electoral. Desde estas elecciones debe concluir para siempre el candidato oficial, las recomendaciones administrativas, la conversión de los empleados públicos en agentes de poder, las amenazas de turbas armadas, los impedimentos en el local de los comicios, la repartición arbitraria de papeletas, las falsificaciones y la milagrosa resurrección en los escrutinios generales de los vencidos en las urnas (...)”.
(Colección legislativa de España (tomo CV), 1873: 898-903)

Las nuevas Cortes republicanas duraron apenas un año, el 3 de enero de 1874, el Sexenio Revolucionario llegó a su fin bajo la dictadura militar del general Pavía. En diciembre de ese mismo año, el pronunciamiento del general Martínez Campos restauró la Monarquía borbónica en la persona del hijo de Isabel II, Alfonso XII.

⁸² *Diario de la Asamblea Nacional*, 11 de febrero de 1873, núm.1, p. 34.

⁸³ Ley Electoral de 11 de marzo de 1873 (*Gaceta de Madrid*, 30 de marzo de 1873).

3.4. La AE en la Restauración de la Monarquía (1874-1890)

La Restauración de la Monarquía inauguró en España un periodo de cincuenta años en el que se afianzó la democracia oligárquica y se llegó a las cuotas más altas de corrupción política y falseamiento electoral, como consecuencia del turno de partidos y del arraigo del caciquismo en una sociedad políticamente apática.

Como destaca Redero (1997), la práctica política de la etapa de la Restauración se alejó considerablemente de los patrones propios de una Monarquía parlamentaria y no sobrepasó nunca los límites del liberalismo oligárquico. Por ello, aunque durante este periodo se reconocieron formalmente ciertos derechos y libertades, por otro lado, estas características sustantivas de la democracia liberal-representativa (libertad e igualdad) estuvieron vacías de contenido. En este contexto, los gobiernos se creaban artificialmente desde el poder con la ayuda de todo un complejo mecanismo de redes caciquiles y clientelares, ya que la Corona encargaba a unos partidos turnantes la formación del gobierno y éste, tras la disolución de las Cortes, ganaba las siguientes elecciones. De este modo, las elecciones se fabricaban desde el Ministerio de la Gobernación, con la colaboración de gobernadores y alcaldes, y mediante un proceso de negociación con la oposición en el que se le garantizaba una representación suficiente (Redero, 1997:15).

En la Restauración se aprobaron cuatro procedimientos electorales el de 20 de julio 1877, el de 28 de diciembre de 1878, el de 26 de junio de 1890 y el de 8 de agosto de 1907. Sin embargo, este apartado solo tiene como cometido analizar el diseño de AE de los dos primeros, ya que a partir del año 1890 se introduce de nuevo el sufragio universal y se inicia, también, un proceso de modernización en la AE española, tema que se abordará detenidamente en el capítulo siguiente.

Es importante destacar que la AE del año 1877 no llegó nunca a ejercer su finalidad, ya que antes de la celebración de elecciones se aprobó un nuevo marco electoral. Por ello, el modelo electoral de 1878 estuvo vigente durante doce años. Además, este modelo supuso el afianzamiento de la AE gubernativa y politizada, por lo que se retrocedió en el camino emprendido, durante el Sexenio Revolucionario, hacia la creación de una estructura electoral más despolitizada y desvinculada del Gobierno. La politización de la AE se manifestó, sobre todo, en la composición de las ME y en su proceso de designación y a través de la creación de un nuevo órgano electoral con perfil claramente gubernativo, cuyo personal formaba parte, también, de otros órganos electorales. Por un lado, en las ME se introdujo, de nuevo, al alcalde en su presidencia. Además, en el proceso de designación del personal de las ME se alteró la estructura interna de las Mesas Interinas, sustituyendo a los representantes del electorado del periodo anterior, por los miembros de la Comisión Inspectora del Censo Electoral. Este nuevo órgano de la AE tenía un alto perfil político, ya

que se componía de personal del Ayuntamiento o elegido por él. Además, la Comisión participaba como miembro de pleno derecho en las sesiones de la Junta de Escrutinio General. De esta manera, las decisiones y actuaciones de estos órganos electorales quedaban mediatizadas, también, por los representantes políticos del ámbito local.

A continuación se analizan los modelos de AE señalados, con independencia de su vigencia o no. El recorrido comienza con las primeras elecciones de la Restauración, en las que se aplicó el modelo electoral del año 1870, debido a la inexistencia, todavía, de un nuevo procedimiento electoral. En segundo lugar, se diferencian las características de la AE de 1877, modelo que no llegó a aplicarse. Por último, se analiza el modelo institucional gubernativo que acompañó a la AE desde el año 1878 hasta 1890.

3.4.1. La AE de 1870 en las primeras elecciones de la Restauración (1875-1877)

En el reinado de Alfonso XII y bajo el Gobierno conservador de Antonio Cánovas del Castillo, se convocaron las primeras elecciones a Cortes de la Restauración para el 31 de diciembre de 1875⁸⁴, que a falta de un procedimiento electoral propio fueron reguladas por el de 1870. De esta manera, la estructura electoral fue constituida por las Juntas de Escrutinio General y las ME, órganos que mantuvieron el mismo modelo de personal y actividad funcional que en el periodo de 1870-1873.

En la convocatoria electoral, el Gobierno señaló que protegería sinceramente el ejercicio del derecho electoral de cualquier discrecionalidad y manipulación política, con la finalidad de que las elecciones se celebrasen “dentro de la legalidad” y contribuyesen, por ello, a “restablecer y fundar definitivamente en España el régimen monárquico representativo”⁸⁵.

3.4.2. La AE de 1877. La transitoriedad y no aplicación del modelo electoral

Las Cortes constituidas el 15 de febrero de 1876⁸⁶ debatieron y aprobaron el código constitucional con la vigencia más larga de nuestro país, la Constitución de 30 de junio de 1876. Este código constitucional compaginó elementos de la Constitución moderada del año 1846 (la organización de poderes) con algunos de la progresista del año 1869 (los derechos de los ciudadanos, aunque limitados). La asombrosa longevidad de la Constitución de 1876, como puso de relieve Tomás y Valiente (1994: 636), se debía a su “carácter meramente formal”, ya que “no sirvió para organizar el Estado, reconocer derechos, estructurar la nación como sociedad política soberana y dar entrada pacífica a las nacientes exigencias de democracia que protagonizaban unos partidos dejados fuera del sistema”.

⁸⁴ Real Decreto de 31 de diciembre de 1875 (*Gaceta de Madrid*, 1 de enero de 1876).

⁸⁵ Exposición de motivos del Real Decreto de 31 de diciembre de 1875.

⁸⁶ Estas Cortes fueron fruto de los resultados electorales de las elecciones de diciembre de 1875, que fueron reguladas por el procedimiento electoral de 1870.

Además del marco constitucional, el 20 de julio de 1877 se aprobó un nuevo procedimiento electoral⁸⁷, que se caracterizó por su transitoriedad, ya que restablecía, hasta la aprobación de un marco electoral definitivo, el procedimiento electoral del 18 de julio de 1865, aunque con algunas matizaciones. Con el mismo carácter de interinidad, se implantó la Ley penal para delitos electorales de 22 de junio de 1864.

En términos políticos, las garantías electorales previstas en el año 1877 daban un paso atrás en el camino emprendido hacia la consolidación de la democracia liberal-representativa en España. Sobre todo, porque se restringieron las concesiones democráticas reconocidas en torno al sufragio durante el Sexenio Revolucionario y, en detrimento del sufragio universal, se retornó al sufragio censitario. Por otro lado, la AE copió la estructura organizativa y funcional del año 1865. Sin embargo, este modelo electoral nunca llegó a aplicarse, a pesar de que estuvo vigente poco más de un año.

3.4.3. La AE de 1878 como modelo gubernativo y altamente politizado

El 15 de julio de 1878, Romero Robledo, Ministro de la Gobernación, presentó ante el Congreso una propuesta de reforma electoral⁸⁸, y acto seguido se nombró la correspondiente Comisión dictaminadora. La Comisión emitió su dictamen el 2 de noviembre, y el día 7 de ese mismo mes comenzó la discusión parlamentaria del dictamen⁸⁹. En la contienda se diferenciaron dos opiniones contrapuestas, lo partidarios del sufragio censitario, posición apoyada por la mayor parte de los miembros del órgano parlamentario, y un grupo minoritario que defendía el sufragio universal. El 11 de noviembre finalizó el debate y se acordó no tomar en consideración los votos particulares de la minoría. Al día siguiente se inició el debate a la totalidad del dictamen y su discusión por artículos, que fueron aprobados prácticamente sin problemas⁹⁰. A continuación, se remitió el proyecto al Senado. El 15 de noviembre se nombró la correspondiente Comisión⁹¹, que inició sus sesiones el día 3 de diciembre. La única discrepancia entre los miembros de la Comisión, al igual que en el caso del Congreso, giró en torno a la configuración del derecho al sufragio⁹². El 7 de diciembre, al no haber intervenciones en el debate a la totalidad, se procedió a la discusión de los artículos, asunto sobre el que no hubo ninguna objeción⁹³. El Senado aprobó definitivamente el proyecto del 9 de diciembre⁹⁴, y lo remitió al Congreso. La Comisión mixta

⁸⁷ Ley Electoral de 20 de julio de 1877 (*Gaceta de Madrid*, 5 de agosto de 1877).

⁸⁸ *Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, de 15 de julio de 1878, apéndice 1º.

⁸⁹ Sobre el debate parlamentario del dictamen de la Comisión sobre Proyecto de Ley electoral de 15 de julio de 1878, ver los *Diarios de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, 2 de noviembre de 1878, apéndice 4º; y 7, 8, 9, y 11 de noviembre de 1878.

⁹⁰ *Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, 12 y 13 de noviembre de 1878.

⁹¹ Sobre el nombramiento de la Comisión del Senado para el dictamen del proyecto de ley ver *Diario de Sesiones de las Cortes, Senado*, 15 de noviembre de 1878.

⁹² *Diario de Sesiones de las Cortes, Senado*, 3 de diciembre de 1878.

⁹³ *Diario de Sesiones de las Cortes, Senado*, 7 de diciembre de 1878.

⁹⁴ *Diario de Sesiones de las Cortes, Senado*, 9 de diciembre de 1878.

de Congreso y Senado emitió su informe el día 15, y éste fue aprobado por el Congreso y el Senado el 17 de diciembre de 1878⁹⁵. De esta manera, el proyecto electoral presentado por Romero Robledo se convirtió en el nuevo procedimiento electoral.

El procedimiento electoral del 28 de diciembre de 1878⁹⁶ estuvo vigente doce años, y reguló las elecciones de diputados a Cortes en los gobiernos de Martínez Campos (el 20 de abril de 1879), de Sagasta (el 20 de agosto de 1881 y el 4 de abril de 1886) y de Cánovas (el 27 de abril de 1884). En este periodo histórico, la alternancia en el poder se producía no como fruto de las elecciones, sino como consecuencia del pacto para un turno pacífico en el ejercicio del poder realizado entre los dos partidos monárquicos moderados, el liberal conservador del Cánovas y el liberal unionista de Sagasta, que caracterizaron buena parte de la Restauración y que son un auténtico “sistema electoral” (Ortega Álvarez, 1996: 88).

El marco electoral de 1878 conservó la estructura formal tradicional de la AE (Juntas de Escrutinio General y ME), a la que se le añadió un nuevo órgano electoral con connotaciones gubernativas, la Comisión Inspectora del Censo Electoral.

3.4.3.1. El nuevo órgano electoral permanente: La Comisión Inspectora del Censo Electoral

La Comisión Inspectora del Censo Electoral, a diferencia de todos los órganos electorales de esta etapa, se originó como un órgano de carácter permanente. Este órgano se fijó en cada distrito para inspeccionar el censo electoral⁹⁷ y los libros del registro, como protocolo o matrícula del mismo. Como se puede apreciar en la Tabla 3.15, junto con sus funciones censales⁹⁸ desempeñó, también, otras actividades relacionadas con la organización y el control de los procesos electorales, entre otras, la constitución de los colegios electorales, la verificación de la designación y el nombramiento de los interventores de las ME y la participación en el escrutinio general.

En la Tabla 3.15 se puede observar, además, como en la estructura interna de la Comisión Inspectora del Censo Electoral se daba una excesiva representación del Gobierno local. La Comisión se componía del alcalde, que ejercía como presidente, cuatro electores

⁹⁵ *Diario de Sesiones de las Cortes*, Congreso de los Diputados, de 15 y 17 de diciembre de 1878.

⁹⁶ *Gaceta de Madrid*, de 30 de diciembre de 1878.

⁹⁷ Durante este periodo, el término censo electoral se denominaba, también, listas electorales.

⁹⁸ La Comisión Inspectora del Censo Electoral llevaba a cabo, en materia censal, las funciones siguientes: rectificación de las listas, a partir de los escritos recibidos por los electores que hayan cambiado de domicilio; verificación de las listas; y resolución en el acto de las reclamaciones sobre la exactitud de las listas. Las listas del censo electoral eran acompañadas de una certificación firmada por todos los miembros de la Comisión Inspectora del Censo Electoral. Respecto a la verificación de las listas, la Comisión expedía una certificación en la que decía lo siguiente: “*las listas que preceden comprenden, sin omisión ni adición alguna, los nombres de todos los electores para Diputados a Cortes de este distrito según los datos auténticos remitidos a esta Comisión hasta esta fecha; y de su exactitud certifican los infrascritos. (Fecha y Firmas)*” (artículo 53 de la Ley Electoral de 1878).

nombrados por el Ayuntamiento del pueblo cabeza de distrito y el secretario municipal. La inserción de un nuevo órgano de perfil altamente politizado en la estructura de la AE suponía un retroceso en la desvinculación de los órganos electorales de la esfera gubernativa y, por el contrario, una apuesta clara por el modelo institucional gubernativo de AE.

Tabla 3.15. La Comisión Inspectora del Censo Electoral. Composición y funciones (1878-1890)

Órgano	Composición	Funciones
Comisión Inspectora del Censo Electoral (novedad)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Alcalde ➤ Electores (4), nombrados por el Ayuntamiento ➤ Secretario del Ayuntamiento (1) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formación y supervisión del censo ➤ Constituir los colegios electorales ➤ Supervisar la designación de los interventores de las ME ➤ Nombrar a los interventores de las ME ➤ Participar en el escrutinio general

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 28 de diciembre de 1878*.

3.4.3.2. La politización de las ME

Las ME, como se expone en la Tabla 3.16, estaban presididas por el alcalde del Ayuntamiento cabeza de la sección. En los casos de distritos municipales con más de una sección electoral, los tenientes de alcalde y concejales ocupaban la presidencia, respectivamente, cuando no podía hacerlo el alcalde. De este modo, a través de la presidencia de las ME se volvió a incorporar al personal político en su estructura interna. Esta vinculación al gobierno local suponía el retorno del modelo de personal que estuvo vigente en los orígenes de la AE (1810-1812), en la etapa de las Cortes de Cádiz (1812-1814) y en la mayor parte de los años que conformaron la Monarquía isabelina (1834-1854). Junto al presidente también componían las ME cuatro interventores designados por los electores, de entre ellos. Los interventores tenían las mismas características que los secretarios escrutadores del periodo anterior, por lo que solo se produce un cambio de denominación. Lo novedoso, en realidad, fue el término de interventor, ya que por primera vez se empleaba este apelativo para hacer referencia al personal adscrito a las ME. Estas figuras perviven, hoy en día, como órganos de apoyo y colaboración de los procesos electorales, pero con connotaciones distintas.

Tabla 3.16. Las Mesas Electorales. Composición y funciones (1878-1890)

Órganos	Composición	Funciones
Mesas Electorales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Alcalde del Ayuntamiento cabeza de la sección ➤ Interventores elegidos por los electores (4) Requisitos: saber leer y escribir, pertenecer a la sección electoral. <p>La Comisión Inspectora del Censo Electoral controlaba la elección, el escrutinio y el nombramiento (novedad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Control de la votación y Escrutinio de votos ➤ Resolver reclamaciones ➤ Anular las papeletas que no reúnan los requisitos legales ➤ Extender, firmar y realizar copias del acta ➤ Remitir el acta original para su archivo a la Comisión Inspectora del Censo Electoral ➤ Enviar una copia literal del acta a la administración o estafeta de correos ➤ Publicar la lista de votantes y los resultados obtenidos. ➤ Comunicar una copia duplicada de las listas al Gobernador de la Provincia para publicarla en el Boletín Oficial. ➤ Elegir un interventor por mayoría de votos para acudir al escrutinio general

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 28 de diciembre de 1878*.

En el proceso de designación de los interventores se destacaban dos fases o etapas: la presentación de candidaturas y la designación de los candidatos. La presentación de candidaturas se llevaba a cabo de la manera siguiente. Los electores presentaban la propuesta de candidatos por escrito, en cédulas firmadas por los electores que la apoyaban o por medio de actas notariales extendidas en papel de oficio y autorizadas por notario del colegio del mismo territorio. La cédula debía contener el nombre de dos candidatos y de dos suplentes⁹⁹. Para ser candidato se exigía como requisito saber leer y escribir, y ser elector de la misma sección electoral. Los candidatos declaraban, firmando también el acta, la aceptación de los cargos. La autenticidad de las cédulas se garantizaba mediante la firma de dos de los electores que subscribían la propuesta al margen de todas las hojas y porque se presentaban en pliego cerrado. Las actas se autorizaban por el notario, quien daba fe del conocimiento de todos y cada uno de los electores que en ella aparecían como concurrentes a miembros de las ME.

Una vez concluida la presentación de candidaturas, se constituía el órgano encargado de realizar el escrutinio y de nombrar al personal de las ME: la Comisión Inspectora del Censo Electoral¹⁰⁰. Este órgano, presidido por el alcalde y compuesto por personal del Ayuntamiento, sustituyó a las Mesas Interinas como órganos tradicionales de designación de las ME definitivas. La participación de este órgano electoral, altamente politizado, en el proceso de designación de las ME contribuyó a restar objetividad y a politizar, sin duda, la elección de los candidatos.

⁹⁹ En este sentido, el procedimiento electoral señalaba lo siguiente: “(...) si resultasen más de dos los designados, solo se tendrán por propuestos los dos primeros. También se podrá designar en cada cédula o acta a dos suplentes para remplazar a los interventores en ellas propuestos que por cualquier motivo no pudieran ejercer el cargo” (artículo 64 de la Ley Electoral de 28 de diciembre de 1878).

¹⁰⁰ Respecto a la constitución de la Comisión Inspectora del Censo Electoral, el régimen electoral destacaba lo siguiente: “El domingo inmediato anterior al señalado para la elección, a las once de la mañana, la Comisión Inspectora del Censo Electoral se constituirá en sesión pública (...)” (artículo 66 de la Ley Electoral de 28 de diciembre de 1878).

En el contenido funcional de las ME no se vislumbran cambios, ya que estos órganos electorales se dedicaban, en cada proceso electoral, a controlar el acto de la votación, a realizar el escrutinio de los votos y a publicar los primeros resultados electorales. Estas actividades electorales, como se ha apreciado a lo largo de estas páginas, se han mantenido constantes desde el origen de estos órganos electorales.

3.4.3.3. Las Juntas de Escrutinio General

Las Juntas de Escrutinio General se constituían por un presidente (representante del poder judicial), la Comisión Inspectora del Censo Electoral y un interventor de cada una de las ME de sección (ver Tabla 3.17). El presidente designaba entre el personal de la Junta a cuatro secretarios escrutadores.

Tabla 3.17. Las Juntas de Escrutinio General. Composición y funciones (1878-1890)

Órgano	Composición	Funciones
Juntas de Escrutinio General	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente. Juez de primera instancia de la capital del distrito electoral. Si hay más de uno el juez decano. ➤ La Comisión Inspectora del Censo Electoral del distrito (<i>novedad</i>) ➤ Los interventores elegidos por cada una de las ME de las secciones <p>De entre estos miembros, el presidente designada a cuatro secretarios (<i>novedad</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Escrutinio general (verificación de las actas y votos de las ME) ➤ Resolver dudas por mayoría ➤ Recuento y resumen de votos ➤ Proclamar a los diputados electos por el distrito ➤ Extender y firmar el acta por duplicado. ➤ Remitir las actas originales una a la Comisión Inspectora del Censo Electoral y otra a la Secretaría del Congreso ➤ Expedir certificaciones parciales del acta (credenciales) a los candidatos proclamados.

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 28 de diciembre de 1878*.

La presidencia de las Juntas de Escrutinio, según la práctica iniciada en el año 1865, se otorgaba a los representantes del poder judicial. En concreto, al juez de primera instancia de la capital del distrito electoral, y donde había más de uno, al decano. En los distritos con más de una cabeza de partido judicial, a falta del juez de la capital, la Junta la presidía uno de los jueces del mismo distrito, el más antiguo. En los casos remotos de los distritos sin ningún pueblo con cabeza de partido judicial, que estuviese vacante el cargo de juez de primera instancia o su titular enfermo o ausente, el presidente de la Audiencia podía elegir al juez del territorio para presidir la Junta, y si no lo había, a un promotor fiscal.

Sin embargo, la incorporación del perfil judicial en la estructura interna de los órganos electorales no se consideraba una garantía suficiente para asegurar la independencia y neutralidad política de las decisiones y actuaciones del órgano electoral en el desarrollo de las elecciones. Sobre todo porque en este periodo, “la falta de justicia o la arbitrariedad de los jueces de primera instancia” los convertía en partícipes de las manipulaciones y el falseamiento de las elecciones. Este hecho se había puesto de manifiesto y denunciado, también, en algunos de los debates parlamentarios de la época:

“Los Jueces de Primera Instancia (...) son los primeros que faltando a sus deberes se prestan y contribuyen con su conducta al falseamiento de las elecciones (...).”

Se llega al acto del escrutinio en las capitales de distrito (...) y todavía en este acto tan formal y tan solemne, los jueces eliminan por su voluntad algunos escrutadores e influyen arbitrariamente para que el acta no la lleve, al fin y al cabo, el Diputado electo, sino para que la obtenga el candidato vencido (...) Si el Congreso no pone pronto remedio a este tristísimo mal puede que la mayor parte de las actas (...) las haya enviado a la Cámara la voluntad, la falta de justicia o la arbitrariedad de los Jueces de Primera Instancia”.

(Intervención parlamentaria de López Domínguez, *Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*. Legislatura 1884-1885. Tomo II. Sesión de 28 de junio de 1884)

Junto al juez de primera instancia, el personal de la Comisión Inspectora del Censo Electoral formaba parte, también, de la estructura interna de las Juntas de Escrutinio General. La incorporación de este órgano electoral, altamente politizado, en el escrutinio general contrarrestaba la imparcialidad y la objetividad en el desarrollo de esta actividad y disminuía, por tanto, la legitimidad de la institución electoral y de la calidad del proceso electoral, en su conjunto.

Tabla 3.18. El personal de la AE en la Restauración (1878-1890)

Órgano	Personal
Juntas de Escrutinio General	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente. Juez de primera instancia de la capital del distrito electoral. Si hay más de uno el juez decano. ➤ La Comisión Inspectora del Censo Electoral del distrito (personal político) ➤ Los interventores elegidos por cada una de las ME de las secciones <p>De entre estos miembros el presidente designaba a cuatro secretarios</p>
Mesas Electorales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Alcalde del Ayuntamiento cabeza de la sección (personal político) ➤ Interventores elegidos por los electores (4). Requisitos: saber leer y escribir, pertenecer a la sección electoral <p>La Comisión Inspectora del Censo Electoral realizaba el control de la elección, el escrutinio y el nombramiento</p>
Comisión Inspectora del Censo Electoral	<p>Personal gubernativo local (personal político)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Alcalde ➤ Electores nombrados por el Ayuntamiento (4) ➤ Secretario del Ayuntamiento

Fuente: elaboración propia.

Las Juntas de Escrutinio solo realizaban el escrutinio general mediante la verificación, sin discusión alguna, de los resultados remitidos por las ME. De este modo, la excesiva politización de las Juntas de Escrutinio podría haberse suavizado, en la práctica, si el personal de las ME hubiera gozado de una serie de mecanismos institucionales que garantizase su independencia. Sin embargo, como se ha puesto en evidencia en estas páginas, el personal del gobierno local no sólo ocupaba la presidencia de las ME, sino que controlaba, además, el acto de selección de candidaturas, lo que restaba objetividad y mediatizaba el proceso de designación. Por ello, como se puede observar en la Tabla 3.18, la AE de estos primeros años de Restauración, y que se mantuvo vigente hasta el año 1890, se caracterizó por ser un modelo institucional gubernativo y altamente politizado, ya que el personal procedente del gobierno formaba parte de la estructura interna de los órganos electorales, por lo que participaba activamente en la administración y control de las elecciones, siendo, así, juez y parte de las contiendas electorales.

Para concluir solo resta destacar que los factores analizados contribuyen a interpretar que la AE de esta etapa histórica (1810-1890) se caracterizó por su fuerte vinculación con el poder político, identificándose, de este modo, con el modelo institucional gubernativo de AE¹⁰¹. Sin embargo, las continuas denuncias de abusos electorales llevaron a que este modelo organizativo y funcional comenzara a ser cuestionado, no solo en los distintos foros y medios de comunicación de la época¹⁰², sino también en los debates parlamentarios. En la institución parlamentaria se presentaron iniciativas de reforma electoral que apostaban por un cambio de rumbo en la estructura administrativa al servicio de la gestión y supervisión de las elecciones, y por la implantación de un nuevo diseño institucional que garantizase, realmente, la independencia en el ejercicio del sufragio. De este modo, como se analiza en el capítulo siguiente, se iniciará un lento proceso de modernización que culminará con la institucionalización de una AE independiente y especializada.

¹⁰¹ Las características del modelo institucional gubernativo se recogen en el primer capítulo, en el epígrafe que aborda una aproximación conceptual a la AE.

¹⁰² *El Liberal, El Día, El Imparcial, El Diario Español, Las Novedades, Eco del Comercio, La Época, El Correo Nacional, La Discusión, La Iberia, La Libertad, La Correspondencia de España, El Clamor Público o La España*, entre otros.

CAPÍTULO 4

LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL ESPAÑOLA. LA TRANSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL GUBERNATIVA A LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL INDEPENDIENTE (1890-1985)

La transición definitiva de una AE gubernativa¹ y politizada -modelo institucional imperante desde el año 1810 hasta 1890- hacia una AE independiente y especializada no se produjo de manera inmediata, sino que fue fruto de un lento y largo proceso de modernización que se inició a finales del siglo XIX, en plena Restauración -tras la muerte de Alfonso XII y durante la regencia de la reina viuda, María Cristina-, y que tuvo su punto de inflexión tras la implantación de un nuevo procedimiento electoral, en la transición política española.

De este modo, y en términos generales, en el origen y la evolución de la AE española, se destacan dos modelos institucionales básicos²: un modelo gubernativo y politizado (1810-1890); y un modelo independiente y especializado (1890-1985). El modelo gubernativo maniobró principalmente en un contexto de democracia oligárquica, donde las elecciones no eran plurales ni competitivas y la participación política se encontraba, la mayor parte del tiempo, restringida a ciertos sectores de la sociedad. La AE gubernativa se caracterizó por tener una estructura interna temporal, de clara vinculación política (tanto a nivel organizativo como funcional) y por asumir, en la práctica, funciones destinadas, sobre todo, a la organización electoral. Si bien la institucionalización del modelo gubernativo de AE se ha analizado en el capítulo anterior, estas páginas tienen por finalidad el estudio del proceso de modernización y de transición de la AE gubernativa hacia un nuevo modelo institucional, la AE independiente y especializada.

El modelo institucional de AE independiente y especializada se originó a finales del siglo XIX y se fue consolidando a lo largo de todo el siglo XX. La independencia se articuló a través de un alejamiento progresivo del personal gubernativo de los órganos electorales. Esta medida modernizadora pretendía contribuir a dotar a las decisiones y actuaciones

¹ El modelo gubernativo de AE (1810-1890) se ha analizado en el capítulo 3.

² Como se pone de relieve en la introducción de esta investigación –capítulo 1- los órganos electorales se pueden clasificar, atendiendo a sus características, en tres modelos institucionales: modelo gubernativo, modelo mixto y modelo independiente (López Pintor, 2004; Wall *et ál.*, 2006).

asociadas a la gestión y supervisión de los procesos electorales de un mayor grado de neutralidad política y a legitimar tanto las consultas electorales, en particular, como al régimen político democrático representativo, en general. Sin embargo, la existencia de un contexto sociopolítico adverso, contrarrestó el funcionamiento eficaz de este diseño institucional. La especialización de los órganos electorales se llevó a cabo de dos maneras. Por un lado, mediante la introducción de una nueva estructura formal especializada en la gestión del censo electoral, que fue despojando, poco a poco, a los órganos electorales tradicionales (Juntas de Escrutinio General) de sus actividades y que fue asumiendo las funciones más relevantes en la administración y supervisión de las elecciones. Por otro lado, la especialización se institucionalizó a través de la incorporación progresiva de un perfil de personal más cualificado profesionalmente en las unidades electorales.

En términos generales, desde finales del siglo XIX y principios del XX, el nacimiento de esta nueva AE más independiente y especializada no contribuyó a depurar al proceso electoral de sus inherentes manipulaciones y corrupciones. Las causas principales que frenaron el buen desarrollo de las contiendas electorales fueron, entre otras, las siguientes: la inexistencia de una competitividad real en las elecciones derivada del turnismo de partidos, lo que dio lugar a un bipartidismo forzado; y la persistencia del caciquismo³ propiciado por el gobierno de turno, los gobiernos “fabricaban” las elecciones y conseguían las mayorías que necesitaban a través de acuerdos con los notables locales y apelando a prácticas fraudulentas -compra de votos y falsificación de censos y resultados- (Fusi y Palafox, 1997:172). Estos factores estructurales coartaron el regeneracionismo del orden político y propiciaron su crisis. De esta manera, el régimen político de la Restauración fue un sistema político no representativo y asentado en “la oligarquía y el caciquismo”, tal y como lo definió Joaquín Costa en 1902, que desvirtuaba sistemáticamente la práctica democrática y, también, los mecanismos previstos para garantizar la pureza en el ejercicio del sufragio. Por ello, la moderna AE que se configuró en el año 1907 no pudo llegar a ejercer realmente como organización garantizadora de los procesos electorales hasta la Segunda República (1931-1936), en donde se llegaron a celebrar tres elecciones legislativas, a las que cabe calificar de democráticas (Montero y Pallarès, 1992). Tras el largo paréntesis del Franquismo (1936-1975) y a partir de la transición política española, la AE perfeccionó y consolidó su independencia, sobre todo porque se consideraba necesario diseñar e implantar un modelo institucional que permitiese legitimar las primeras elecciones democráticas, con vistas a poder afianzar la democracia liberal-representativa en España.

³ Azcárate definía al *caciquismo* como “ese feudalismo de nuevo género, cien veces más repugnante que el guerrero de la Edad Media, y por virtud del cual se esconde bajo el ropaje del Gobierno representativo una oligarquía mezquina, hipócrita y bastarda, porque los caciques hacen las elecciones a medias con los Gobiernos, y si éstos necesitan de aquéllos y aquéllos de éstos, de unos y otros necesita el diputado para cultivar su distrito” (Azcárate, 1978: 83).

Este nuevo modelo electoral se utilizará, con posterioridad, como referencia indiscutible en el diseño institucional de la AE española actual.

Este capítulo se estructura en cuatro apartados. En una primera parte, se esbozan las fases o etapas que se distinguen en el proceso de modernización de la AE española hacia un modelo institucional más independiente y especializado. A continuación, se aborda la primera fase del proceso de modernización de la AE española, aquella que supone la introducción de una nueva estructura formal, en la que convivieron los órganos electorales tradicionales (Mesas Electorales y Juntas de Escrutinio General) con un sistema de Juntas Electorales especializadas (las Juntas del Censo Electoral). En un tercer epígrafe, se analiza la AE del año 1907; este modelo institucional se mantuvo vigente en la Segunda República y en los peculiares procesos electorales del Franquismo y se caracterizó por afianzar el sistema de Juntas y por focalizar las reformas en la vertiente interna de los órganos electorales, con la finalidad de lograr la independencia y neutralidad política en la gestión y supervisión de las elecciones. En cuarto lugar, se estudia la institucionalización de la AE independiente en el contexto de la transición y consolidación de la democracia en España, precedente inmediato del modelo institucional actual de la AE española.

4.1. El proceso de modernización de la AE española. Fases o etapas (1890-1985)

El proceso de modernización hacia una AE independiente y especializada se inauguró con la aprobación del procedimiento electoral de 1890 y llegó a su punto álgido en el periodo de la transición y consolidación de la democracia en España. En este dilatado periodo se pueden diferenciar tres fases que se suceden de manera cronológica a lo largo del tiempo y que se resumen en la Tabla 4.1.

La primera etapa se puso en marcha en el año 1890 y perduró hasta el año 1907. En esta fase se produjo un giro institucional importante en el modelo organizativo de la AE, ya que se introdujo en su estructura formal un conjunto de órganos permanentes, ordenados de manera jerárquica, que se especializaron en la gestión y supervisión de los procesos electorales y que asumieron, de manera exclusiva, las principales funciones censales: las Juntas del Censo Electoral. Sin embargo, la estructura interna de estos órganos electorales todavía se encontraba mediatizada y/o vinculada al personal gubernativo. A pesar de todo, la modernización de la AE careció de sentido en un contexto social, económico y político que desvirtuaba, en la práctica, cada una de las convocatorias electorales.

Tabla 4.1. Fases en el proceso de modernización de la AE española (1890-1985)

Periodo de modernización	Innovaciones básicas
Primera Fase (1890-1907). Modernización de la estructura formal	➤ Incorporación de nuevos órganos en la estructura organizativa de la AE: las Juntas del Censo Electoral
Segunda Fase (1907-1975) Modernización del modelo de personal y consolidación de la estructura formal de la AE	➤ Nuevo modelo de personal en la AE: personal judicial y personal especializado ➤ Institucionalización del modelo formal previsto en 1890
Tercera Fase (1977-1985) Instauración y consolidación de la AE independiente y especializada	Perfeccionamiento del modelo de 1907: ➤ Aumento del personal judicial ➤ Nuevo colectivo de personal en las Juntas, los representantes del electorado ➤ Aumento del contenido funcional de los órganos electorales

Fuente: elaboración propia.

La segunda fase se originó en el año 1907 y se extendió hasta el final de la dictadura franquista (1975). Durante este periodo se consolidó el modelo formal previsto en el año 1890, por lo que las Juntas del Censo Electoral, junto con las ME, se convirtieron en las piezas clave de la AE, al desaparecer de la estructura electoral las Juntas de Escrutinio. Además, los órganos electorales se modernizaron en su vertiente intraorganizativa. Por ello, a partir del año 1907 se inauguró un nuevo modelo de personal cuyas notas definitorias fueron la independencia y la especialización. La independencia se articuló con la incorporación de un modelo de personal más cualificado, procedente del poder judicial y de organizaciones profesionales afines con las materias a discernir de manera específica o colateral, en las dinámicas internas de los órganos electorales. Con la introducción de este nuevo perfil se pretendía alcanzar una mayor objetividad, imparcialidad y neutralidad política en la toma de decisiones. Aunque este modelo de AE presentaba grandes expectativas para garantizar la pureza de las elecciones y legitimar, así, los resultados electorales, la modernización de la AE no consiguió acabar con los males endémicos del periodo histórico en el que surgen estas medidas innovadoras (la Restauración monárquica), entre los que se encontraba el caciquismo. La existencia de una AE desvinculada del poder político no frenó, como se verá, la corrupción política y el sistemático falseamiento de las elecciones llevado a cabo por los especuladores electorales. En este contexto caracterizado por un alto déficit de práctica democrática, los fraudes, las manipulaciones y las irregularidades dieron lugar al término “dar pucherazo”, que retrataba, como exponen Montero y Pallarès (1992), “al conjunto de actividades por las que los procesos o los resultados de una elección se falseaban para ajustarlos a los propósitos del partido correspondiente”. De este modo, el modelo de AE independiente sólo pudo ejercer sin limitaciones su finalidad electoral (garantizar la pureza del sufragio y la calidad de las elecciones) en la Segunda República (1931-1936), cuando se dio previamente un contexto sociopolítico más favorable.

La tercera etapa en el camino hacia un modelo institucional de AE independiente y especializada se inició con la transición política española, tras el dilatado paréntesis de casi

cuarenta años de Franquismo, y finalizó con la aprobación, una vez consolidada la democracia, de un nuevo modelo electoral en el año 1985. La AE de la transición política utilizó como referente la estructura electoral del periodo anterior (1907), aunque el modelo se perfeccionó al otorgarle mayores garantías de independencia a la estructura interna de los órganos electorales. En las Juntas Electorales, se aumentó el perfil judicial de sus miembros, al considerarlos garantes de la objetividad, y se mantuvo a los representantes de las corporaciones jurídicas y docentes, como expertos y conocedores de las técnicas jurídico-públicas. A estos dos colectivos se les sumó uno nuevo, los representantes del electorado, que eran seleccionados por los partidos políticos (Junta Central y Juntas Provinciales) o por sorteo (Juntas de Zona). Además, se aumentó el contenido funcional de los órganos electorales. De esta manera, se institucionalizó una estructura organizativa independiente del gobierno y de los partidos políticos, cuyo destino fue, a partir de entonces, garantizar mediante su dirección, administración y supervisión especializada la legitimidad de los procesos electorales, en particular, y del sistema político democrático español, en general.

En las páginas siguientes se analiza, en profundidad, cada una de las fases enunciadas, destacando las características definitorias de la AE que impera en cada una de las etapas que conforman el proceso de modernización, que sucumbe con la implantación definitiva de un modelo institucional independiente y especializado.

4.2. La modernización de la estructura formal de la AE (1890-1907).

El origen de las Juntas Electorales especializadas

En el año 1884 -un año antes de la muerte de Alfonso XII y en plena Restauración monárquica- se desarrollaron una serie de debates parlamentarios en los que se vaticinaba una ruptura con el modelo tradicional gubernativo imperante desde los orígenes de la AE española y en los que se exponía la necesidad de introducir una nueva estructura organizativa al servicio de las elecciones. La organización electoral propuesta se distinguía por su desvinculación del ámbito de la política y por la incorporación en su estructura formal de unos nuevos órganos electorales: las Juntas del Censo Electoral. Estas iniciativas darán paso, en el año 1890, a un nuevo modelo institucional de AE que se irá consolidando y perfeccionando a lo largo de todo el siglo XX.

Este epígrafe tiene por finalidad analizar la AE que se implantó en el año 1890, pero partiendo de un breve recorrido por los conatos de cambio que se impulsaron, unos años antes, desde la sede parlamentaria.

4.2.1. Las propuestas parlamentarias de reforma del modelo gubernativo de AE (1884-1890)

El 29 de diciembre de 1884, Francisco Romero Robledo⁴ presentó una propuesta de reforma electoral en el Congreso de los Diputados. Aunque esta iniciativa no llegó a ser debatida en la Cámara, su contenido defendía un cambio de rumbo hacia una AE garantizadora de las elecciones, que asegurase “la sinceridad e independencia en la emisión del sufragio” (Congreso Diputados, 1906: 873). La limpieza de los procesos electorales se pretendía articular mediante el diseño e implantación de una nueva estructura electoral provista de una serie de mecanismos institucionales que contribuyeran a proteger las elecciones de los abusos procedentes de las autoridades gubernativas, populares y de los propios partidos políticos. De este modo, las razones que motivaron la presentación de este proyecto se pusieron de manifiesto en su exposición de motivos:

“Urge emprender nuevos rumbos en busca de más sólidas garantías, y poner la sinceridad de las elecciones al amparo de otros organismos y autoridades (...).Hacen falta garantías que aseguren la sinceridad e independencia en la emisión del sufragio”.

“La experiencia, fecunda en lecciones y pródiga en desengaños, ha demostrado que ni el rigor en las sanciones penales, ni la intervención del poder Judicial, son diques suficientes para contener los peligros que amenazan a la libertad electoral por el abuso posible de las Autoridades gubernativas o populares, ni los muchos otros que engendra la lucha candente de las pasiones de los partidos políticos”.

(Congreso de los Diputados, 1906: 873-875)

Para garantizar la igualdad y la libertad en el desarrollo del sufragio, Romero Robledo propuso dos cambios significativos. Primero, la creación de un sistema de Juntas Electorales, denominadas “de inspección del censo”⁵ y especializadas en actividades exclusivamente electorales. Segundo, la introducción de una estructura interna independiente del poder político. La iniciativa fue aceptada, casi en su totalidad, por la comisión parlamentaria nombrada para su revisión⁶, ya que la consecución de un control del proceso electoral independiente de cualquier tipo de interferencia gubernativa e interés partidista que garantizase la pureza de las elecciones era una necesidad ineludible que debía ser satisfecha. Sin embargo, el proyecto no llegó a ser debatido en el Congreso de los Diputados porque el 11 de julio de 1885 finalizó la legislatura.

⁴ Es importante resaltar que Romero Robledo hace una propuesta de ley electoral bastante innovadora en relación con las garantías electorales. Pero, la gran paradoja reside en que a Romero Robledo es, también, a quien “se le atribuye la organización del caciquismo como soporte social de la ficción electoral” (Rallo Lombarte, 1997:1649). Por ello, se le ha llegado a calificar como “el gran muñidor y experto en lides electorales, el super-notable rey del caciquismo rural” (Martínez Cuadrado, 1986:400).

⁵ La nueva propuesta de AE establecía que su estructura formal debía estar compuesta por “las Juntas Inspectoras del Censo, cuya finalidad era la formación y revisión anual de las listas electorales, su custodia, las operaciones previas a la elección, y la garantía de los escrutinios” (artículo 1º del Proyecto de Ley sobre procedimiento electoral del 29 de Diciembre de 1884).

⁶ El dictamen de la comisión parlamentaria solo hacía algunas matizaciones al proyecto de Ley “para suprimir las Juntas municipales del censo en aquellos Ayuntamientos donde el escaso número de electores no facilitaba o no hacía posible su formación, pero las conservaba en la capital de provincia y en las cabezas de sección electoral; para poner el censo y las operaciones electorales bajo la tutela del mismo Parlamento; y para confiar la intervención de las Mesas a los candidatos de todas las opiniones políticas” (Congreso de los Diputados, 1906, LXI).

El 2 de diciembre de 1888, Segismundo Moret expuso un nuevo proyecto de reforma electoral a la deliberación y aprobación de la Cortes⁷. Esta iniciativa respondía a la política de transacción del partido liberal-fusionista de Sagasta con las ideas democráticas, representadas por demócratas y republicanos desde la revolución del año 1868 y durante la Restauración (Fernández Domínguez, 1992:175). Respecto a su contenido, la propuesta de Moret era un fiel reflejo de la iniciativa parlamentaria presentada, unos años antes, por Romero Robledo. Después de casi dos años de debates, primero en el Congreso⁸ y después en el Senado⁹, el proyecto fue aprobado por ambas cámaras en 1890¹⁰, convirtiéndose en el nuevo procedimiento electoral.

4.2.2. La AE como un modelo organizativo mixto. La coexistencia de los órganos electorales tradicionales junto con los nuevos órganos especializados (1890-1907)

El 26 de junio de 1890, el Gobierno progresista de Sagasta aprobó un nuevo procedimiento electoral¹¹. Este marco electoral estuvo vigente diecisiete años y reguló nueve elecciones convocadas por gobiernos de diferentes ideologías políticas: el Gobierno conservador de Cánovas del Castillo (el 1 de febrero de 1891 y el 12 de abril de 1896); el Gobierno liberal-fusionista de Sagasta (el 5 de marzo de 1893, el 27 de marzo de 1898 y el 19 de mayo de 1901); el Gobierno liberal-conservador de Silvela (el 16 de abril de 1899 y el 26 de abril de 1903); el Gobierno liberal de Montero de los Ríos (el 10 de septiembre de 1905); por último, el Gobierno conservador de Maura (el 21 de abril de 1907).

Como innovación relevante en el camino hacia la igualdad en el ejercicio del sufragio, en el año 1890 se restableció, definitivamente, el sufragio universal masculino¹², por lo que

⁷ Para ver el proyecto de Moret consultar: *Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 3 de diciembre de 1888, apéndice 1º*. Sobre el dictamen de la Comisión constituida para revisar el proyecto ver: *Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 2 de marzo de 1889, apéndice 2º*. El debate a la totalidad del proyecto de ley electoral en el Congreso se recoge en los *Diarios de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 23 de mayo, 13, 14, 18, 19, 20 y 23 de noviembre de 1889*. La discusión del articulado puede consultarse en los *Diarios de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, del año 1890*. En concreto, los *Diarios de Sesiones de las Cortes* de 25 y 30 de noviembre; de 3, 17, 18, 20 y 21 de diciembre de 1889; de 24 y 25 de enero; de 10, 11, 12, 13, 14, 20, 21, 24, 25, 26 y 27 de febrero; de 3, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 21, 24, 26 y 28 de marzo.

⁸ En relación a la discusión a la totalidad del proyecto de ley electoral en el Congreso ver: *Diarios de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 23 de mayo, 13, 14, 18, 19, 20 y 23 de noviembre de 1889*. El debate del articulado se recoge en los *Diarios de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 25 y 30 de noviembre, 3, 17, 18, 20 y 21 de diciembre de 1889; 24 y 25 de enero, 10, 11, 12, 13, 14, 20, 21, 24, 25, 26 y 27 de febrero, 3, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 21, 24, 26 y 28 de marzo de 1890*. Sobre la aprobación del proyecto por el Congreso ver: *Diarios de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 2 de abril de 1890*.

⁹ Sobre los debates del proyecto de ley de 1888 en el Senado ver: *Diarios de Sesiones de las Cortes, Senado, de 8, 26, 28 y 29 de abril, y 5 de mayo de 1890*.

¹⁰ En lo relativo a la discusión del dictamen presentado por la comisión mixta a la aprobación del Congreso y Senado, ver: *Diarios de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 10, 20 y 23 de mayo de 1890*.

¹¹ El procedimiento electoral de 1890 se sancionó por la reina regente María Cristina, representante de la Corona tras la muerte de su hijo, Alfonso XII, en el año 1885.

¹² En este período, el sufragio universal masculino establecía dos condiciones restrictivas: la edad y la residencia. Así se puso de manifiesto en el artículo 1º de la Ley Electoral de 26 de junio de 1890 al señalar que eran

se pasó de los 800.000 electores censados en la época del sufragio censitario a 4.800.000 electores en el año 1891 (Martínez Cuadrado, 1969:529). Aunque, por otro lado, en el sistema electoral se incorporó un rasgo estamental. En concreto, se crearon colegios electorales especiales a los que se les concedía el derecho a elegir un diputado a Cortes por cada 5.000 electores. Estos colegios especiales eran las Universidades Literarias, las Sociedades Económicas de Amigos del País y las Cámaras de Comercio, industriales y agrícolas organizadas oficialmente.

En lo relativo a la organización electoral se introdujo un moderno modelo de AE al que se le asignó como misión institucional la organización y supervisión de las contiendas electorales. Como se resume en la Tabla 4.2, la AE de 1890 se decantó por un diseño organizativo mixto en el que se conjugó a los órganos tradicionales temporales -Mesas Electorales y Juntas de Escrutinio General- con un novedoso sistema de órganos electorales permanentes, estructurados jerárquicamente y especializados en el ámbito electoral, las Juntas del Censo Electoral. El nacimiento de este sistema de Juntas ha llevado a algunos autores a afirmar que nos hallamos, sin duda, ante “el primer precedente del actual modelo de AE española”¹³ (Arnaldo Alcubilla, 1994:71; García Soriano, 2000:45; Rallo Lombarte, 1997:1653). Sin embargo, a pesar de que en este periodo se produjo un giro institucional importante en la estructura de la AE, esta regeneración organizativa no afectó a su vertiente interna, donde se mantuvo todavía una estrecha vinculación con la esfera gubernativa.

Tabla 4.2. La estructura formal de la AE (1890-1907)

Nuevos órganos electorales: las Juntas del Censo Electoral	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La Junta Central del Censo Electoral ➤ Las Juntas Provinciales del Censo Electoral ➤ Las Juntas Municipales del Censo Electoral
Órganos tradicionales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las Juntas de Escrutinio General ➤ Las Mesas Electorales

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890*.

4.2.2.1. Los nuevos órganos de la AE. Las Juntas del Censo Electoral

Las Juntas del Censo Electoral se configuraron como las piezas claves del nuevo entramado electoral que se inauguró en el año 1890. Estos órganos, como se deducía de su denominación, se encargaban de la revisión, custodia e inspección del censo. Existían tres tipos de Juntas ubicadas en diferentes ámbitos territoriales: la Junta Central (JC), que tenía su sede en Madrid; las Juntas Provinciales (JP), que se constituían en cada capital de provincia; y las Juntas Municipales (JM), que se formaban en cada municipio¹⁴. Este

electores “*todos los españoles varones, mayores de veinticinco años, que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un Municipio en el que cuenten dos años al menos de residencia*”.

¹³ En sentido contrario, Cazorla Prieto ha señalado que el “antecedente directo” de la AE actual estaría en la Ley Electoral de 1907 (Cazorla Prieto, 1986:107).

¹⁴ Este sistema de Juntas era el que se recogía en el Proyecto de Ley de 1884 -Proyecto Electoral de Romero Robledo- y en el Proyecto de Ley de 1888 -Proyecto Electoral de Moret-.

conjunto de órganos vertebrados jerárquicamente constituían una especie de AE paralela a la planta de la administración ordinaria, que culminaba en un órgano central dependiente no del ejecutivo, sino del legislativo, con funciones directivas e inspectoras, la Junta Central del Censo Electoral (Bassols, 1999:409).

a) La Junta Central del Censo Electoral (JC)

La JC era el órgano rector en el sistema de Juntas Electorales. Este órgano electoral tenía una estrecha vinculación con el poder legislativo en su dimensión interna. En la Tabla 4.3 se puede apreciar como el personal de la JC pertenecía al Congreso de los Diputados. La presidencia de la Junta era ejercida por el presidente de la institución parlamentaria, quien podía ser sustituido por el ex presidente más antiguo. Asimismo, se consideraban vocales natos de la JC los ex presidentes del Congreso de los Diputados y los ex vicepresidentes primeros del mismo cuerpo, por orden de antigüedad hasta completar el número quince. El número de vocales de la JC se completaba con suplentes: los ex vicepresidentes que seguían en orden de antigüedad y, a falta de éstos, los diputados del último Congreso con un mayor número de legislaturas en su haber. La secretaría de la JC se otorgaba al oficial mayor de la Secretaría del Congreso de los Diputados¹⁵. La vinculación entre la JC y la administración parlamentaria, en lo que a la provisión de su personal administrativo se refiere, se ha mantenido vigente hasta nuestros días.

Tabla 4.3. La Junta Central del Censo Electoral. Composición y funciones (1890-1907)

Órgano	Composición	Funciones
JC	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Presidente del Congreso de los Diputados ➤ Vocales (15). Ex presidentes y ex vicepresidentes primeros del Congreso de los Diputados. ➤ Secretario (1). Oficial mayor de la Secretaría del Congreso de los Diputados 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirigir e inspeccionar la formación, revisión y conservación del censo ➤ Comunicarse con todas las autoridades y funcionarios públicos ➤ Recibir y resolver quejas dentro de su competencia ➤ Ejercer jurisdicción disciplinaria imponiendo multas hasta la cantidad de mil pesetas sobre todas las personas que intervengan en las operaciones electorales ➤ Informar al Congreso de los Diputados de cuanto considere digno de su conocimiento ➤ Resolver cualquier asunto o consulta relacionada con la organización de las elecciones

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 10 y 18 de la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890*.

La Tabla 4.3 recoge, también, el contenido funcional del órgano rector de la AE. Como se puede observar, la JC llevaba a cabo, además de las actividades censales (la organización y la inspección del censo), otras funciones relacionadas con la dirección y supervisión del proceso electoral. Respecto al censo, su elaboración correspondía a los funcionarios de la administración provincial -a las secretarías de las Diputaciones Provinciales-, por lo que se apartaba, por primera vez, a los Ayuntamientos de este

¹⁵ El cuerpo de oficiales a Cortes se origina en 1811, aunque, en la actualidad han pasado a denominarse Letrados de las Cortes Generales.

cometido electoral. Las funciones de la JC eran las siguientes: la dirección e inspección de cuantos servicios se referían al censo, su formación, su revisión y su conservación; la custodia de los ejemplares impresos de las listas definitivas copiadas de los registros provinciales; la gestión de la información y comunicación, por medio de su presidente, con todas las autoridades y funcionarios públicos; la recepción y resolución, dentro de su competencia, de las quejas que se le dirigían; el ejercicio de la jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervenían con carácter oficial en las operaciones electorales, imponiendo multas hasta la cantidad de mil pesetas, las que, en su caso, exigían por su orden los jueces de primera instancia; la rendición de cuentas al Congreso de los Diputados de cuanto se consideraba digno de su conocimiento; y la resolución de cualquier asunto o consulta relacionada con la organización de las elecciones¹⁶.

A pesar de su clara configuración procesal o funcional, el nacimiento de la JC trajo consigo el cuestionamiento de su propia naturaleza. Las corrientes ideológicas, representadas en el propio órgano electoral, defendían dos posturas contrapuestas. Los liberales-conservadores (Silvela, Cánovas y Martos) se pronunciaban favorables a una máxima competencia del Gobierno en materia electoral, “por no ser la Junta Central más que un órgano de carácter consultivo”. El otro grupo de opinión, encabezado por los liberales-fusionistas y republicanos (Cervera, Salmerón y Castelar), abogaba por la autoridad principal de la Junta “en favor de la verdad del sufragio universal”. En la sesión del 6 de agosto del 1890 las dos corrientes reconocieron que la JC era “tanto un órgano independiente con facultades propias de carácter consultivo como un cuerpo consultivo del Gobierno en materia electoral” (Fernández Domínguez, 1992:191).

b) Las Juntas Provinciales del Censo Electoral (JP)

Al contrario que en la JC, donde se perfilaba cierta independencia del poder ejecutivo en su vertiente intraorganizativa, las JP seguían manteniendo un fuerte lazo con los representantes del gobierno provincial. Como se puede apreciar en la Tabla 4.4, las JP se constituían por un presidente, cargo desempeñado por los presidentes ordinarios de las Diputaciones, y por los vocales siguientes: los ex presidentes y los ex vicepresidentes de las respectivas Diputaciones, avecindados en las provincia por orden de antigüedad hasta completar el número de diez; y cuatro diputados provinciales en ejercicio, elegidos por la Diputación al constituirse en cada bienio, por voto uninominal en un solo escrutinio. Las Secretarías de las JP se proveían por los secretarios de las distintas Diputaciones. El

¹⁶ En este sentido, el artículo 24 de la Ley Electoral de 1890 señalaba lo siguiente: “Constituirán colegios especiales, y tendrán derecho a elegir un Diputado a Cortes por cada 5.000 electores de que se compongan, las Universidades Literarias, las Sociedades Económicas de Amigos del País y las Cámaras de Comercio, industriales y agrícolas organizadas oficialmente. Las Corporaciones expresadas que no lleguen al número de 5.000 electores, se asociarán a las más próximas de la misma clase para constituir colegio electoral. La forma de esta asociación, y las cuestiones a que de lugar el cumplimiento de este artículo, serán resueltas por la Junta Central del Censo electoral”

personal de las JP contaba, también, con suplentes. El presidente era sustituido por el ex presidente más antiguo. En el caso de los vocales, los suplentes eran los ex vicepresidentes que seguían en orden de antigüedad y, en su defecto, los diputados que lo habían sido más veces.

Tabla 4.4. Las Juntas Provinciales del Censo Electoral. Composición y funciones (1890-1907)

Órgano	Composición	Funciones
JP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Presidente ordinario de la Diputación Provincial ➤ Vocales (14): <ul style="list-style-type: none"> - Ex presidentes y ex vicepresidentes de las Diputaciones, por orden de antigüedad de los que viven en la provincia (10) - Diputados provinciales en ejercicio, elegidos por la Diputación (en cada bienio), por voto uninominal en un solo escrutinio (4) ➤ Secretario. Secretarios de las Diputaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Resolver las reclamaciones de las listas remitidas por las JM ➤ Aprobar las listas definitivas ➤ Comunicar la listas definitivas selladas y certificadas a las JM, al presidente de la Diputación, al presidente del Congreso, al presidente de la Audiencia territorial y a los jueces de instrucción, de primera instancia y municipales, de los Ayuntamientos de sus jurisdicciones ➤ Facilitar a cualquier elector, mediante un precio módico, ejemplares autorizados de las listas definitivas ➤ Nombrar a los interventores de las ME

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 10, 14, 15, 16 y 36 de la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890*.

Las JP rendían cuentas de las listas remitidas por las JM, resolvían las reclamaciones formuladas, aprobaban las listas definitivas¹⁷, comunicaban las listas definitivas -selladas y certificadas- a las JM, al presidente de la Diputación, al presidente del Congreso, al presidente de la Audiencia territorial y a los jueces de instrucción, de primera instancia y municipales, de los Ayuntamientos de sus jurisdicciones y, por último, facilitaban a cualquier elector, mediante un precio módico, ejemplares autorizados de las listas definitivas. Junto con estas funciones censales, las JP se encargan, además, de nombrar a los interventores de las Mesas Electorales.

c) Las Juntas Municipales del Censo Electoral (JM)

Las JM tenían, al igual que las JP, una vinculación plena con el personal gubernativo de su ámbito territorial, por lo que su estructura interna se identificaba con los miembros de la corporación local existente en cada municipio. Como se resume en la Tabla 4.5, las JM se componían de los alcaldes, en virtud de presidentes, el resto de los componentes del Ayuntamiento y los ex alcaldes vecinos del mismo municipio como vocales natos. Los presidentes de las JM se podían remplazar por los tenientes de alcalde y los concejales¹⁸. Los secretarios de los Ayuntamientos eran al mismo tiempo los secretarios de las JM y eran auxiliados, en el ejercicio de sus funciones, por los empleados de sus secretarías. El

¹⁷ Las resoluciones de la JP serán “apelables ante la Audiencia territorial, por cualquiera de las personas que tienen derecho a ser oídas por la Junta Provincial, aunque no hubieren reclamado. El recurso se interpondrá por escrito o por manifiesto verbal ante el Secretario de la Diputación, dentro de los tres días naturales posteriores a la publicación del acuerdo” (artículo 15 de la Ley Electoral de 26 de junio de 1890).

¹⁸ Este procedimiento se realizaba “de la manera prevista en la Ley Municipal” (artículo 10 de la Ley Electoral de 26 de junio de 1890).

personal administrativo de las JM carecía de voz y voto en las sesiones de sus respectivos órganos electorales.

Tabla 4.5. Las Juntas Municipales del Censo Electoral. Composición y funciones (1890-1907)

Órgano	Composición	Funciones
JM	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente. Alcalde ➤ Vocales. Personal del Ayuntamiento y ex alcaldes vecinos del municipio ➤ Secretario. Secretario del Ayuntamiento 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Resolver las reclamaciones presentadas por los vecinos de su municipio sobre exclusiones, inclusiones o rectificaciones en las listas ➤ Formar las listas ➤ Detectar los errores materiales de las listas ➤ Publicar las listas definitivas enviadas por las JP

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 10, 13 y 16 de la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890*.

La Tabla 4.5 expone, además de la composición de las JM, su actividad funcional. Como los otros órganos de la AE, sus competencias se centraban en la revisión, custodia e inspección el censo. En concreto, las JM resolvían las reclamaciones presentadas por los vecinos de su municipio de manera oral o escrita. Estas reclamaciones debían estar justificadas documentalmente y versar sobre el derecho de sufragio y las exclusiones, inclusiones o rectificaciones en las listas. Las actividades censales de las JM se completaban con la formación de las listas¹⁹, la detección y corrección de los errores materiales en éstas y la publicación de las listas definitivas enviadas por las JP.

4.2.2.2. Los órganos tradicionales de la AE

Los órganos tradicionales de la AE, aquellos que perduraron a través del tiempo y que formaban parte de la estructura tradicional de la AE, eran las Mesas Electorales (ME) y las Juntas de Escrutinio General.

a) Las Mesas Electorales (ME)

La Tabla 4.6 aborda la dimensión interna (composición) y externa (actividad funcional) de las ME. Las ME seguían ejerciendo sus funciones electorales clásicas, el control del acto de la votación y la realización del escrutinio parcial de los votos.

La composición de estos órganos electores denotaba, todavía, una fuerte vinculación con el personal político a través de la figura de su presidente, ya que este cargo se cubría por el alcalde del Ayuntamiento. Cuando el alcalde no podía concurrir a la ME o si en el término municipal existía más de una sección, la presidencia era ocupada por los tenientes de alcalde o los concejales, o en su defecto por los alcaldes de barrio²⁰. A similitud de la AE

¹⁹ Las JM se encargaban de formar las listas siguientes: "1ª De los electores que hubiesen fallecido después de la última rectificación; 2ª De los que por incapacidad hubiesen perdido el derecho electoral o se hallaren por otra causa indebidamente inscritos en las listas definitivas; 3ª De los que teniendo las condiciones de edad, vecindad y residencia necesarias para ser electo., no consten en las listas definitivas del año anterior; 4ª De los inscritos en las listas del año anterior que hubiesen perdido la vecindad; 5ª De los electores cuyo derecho se hubiese suspendido; 6ª De los electores cuya incapacidad o suspensión hubiese terminado; 7ª De las reclamaciones de inclusión; 8ª De las reclamaciones de exclusión" (artículo 13 de la Ley Electoral de 26 de junio de 1890).

²⁰ "No podrán presidir las Mesas electorales los Alcaldes, Tenientes o Regidores que desempeñen sus cargos interinamente por causa de suspensión administrativa de los propietarios, cuando contra éstos no se hubiere

de 1878, las ME estaban integradas, también, por los interventores, en un número no inferior a cuatro. La principal novedad, en la vertiente interna de las ME, recayó en el sistema de nombramiento de los interventores, ya que se optó por la confluencia de dos procesos de designación distintos, uno dirigido por las JP y otro por los candidatos. La JP elegía dos interventores con sus suplentes entre las listas presentadas por los candidatos proclamados. Los otros dos interventores y sus suplentes eran designados por los candidatos que lo habían solicitado ante la JP y que se consideraban aptos para ejercer este derecho²¹. Para poder ser elegido interventor se debían cumplir una serie de requisitos básicos: saber leer y escribir y ser elector del municipio en el que se constituía la ME. Además, en el caso de los interventores designados por las JP, a estos requisitos se le añadía el de ofrecer garantías de imparcialidad por su edad y circunstancias.

Tabla 4.6. Las Mesas Electorales. Composición y funciones (1890-1907)

Órgano	Composición	Funciones
Mesas Electorales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Alcalde ➤ Interventores (4) (novedad): ➤ elegidos por la JP (2) ➤ elegidos por los candidatos (2) Requisitos (leer y escribir, elector del municipio). A los dos interventores de la JP se les solicitaba, también, un perfil que garantizase la imparcialidad (novedad) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Control de la votación ➤ Escrutinio de votos ➤ Resolver reclamaciones ➤ Resolver sobre el contenido de la papeletas dudosas y sobre las que no reúnan los requisitos legales ➤ Publicar el resultado certificado del escrutinio. ➤ Remitir el resultado del escrutinio a la JC y al Presidente de la JP para su inserción en el Boletín Oficial ➤ Extender, firmar y realizar copias del acta ➤ Archivar el acta original en la secretaría de la JM ➤ Enviar dos copias literales del acta a la administración o estafeta de correos para que ésta a su vez remita una a la secretaría de la JC y otra al presidente de la JM de la cabeza de distrito electoral. ➤ Elegir un interventor por mayoría de votos para acudir al escrutinio general con una copia literal del acta

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 10, 36, 41, 42 y 43 de la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890*.

La figura del interventor tenía una connotación distinta a la del periodo anterior (1878). Los interventores ya no eran representantes de los electores, sino de los partidos políticos -a través de sus candidatos-. De este modo, se les reconocía, por primera vez, a los partidos políticos la competencia para participar en el control de la votación. En la actualidad, los interventores, como representantes de las fuerzas políticas que confluyen en las contiendas electorales, siguen colaborando en la supervisión de las elecciones.

dictado auto de procesamiento. Las suspensiones administrativas de Alcaldes y Concejales contra quienes no se haya dictado auto de procesamiento, cesarán diez días antes del señalado para la votación” (artículo 36 de la Ley Electoral de 26 de junio de 1890).

²¹ Los candidatos que tenía derecho a nombrar interventores según el artículo 37 de la Ley Electoral de 26 de junio 1890 eran los siguientes: “1º Los ex Diputados a Cortes que hayan representado el mismo distrito u otro cualquiera de la provincia; 2º Los que hubiesen luchado en el mismo distrito en elecciones anteriores y obtenido la quinta parte por lo menos del total de votos emitidos; 3º Los ex Senadores elegidos por la provincia a que pertenece el distrito o la circunscripción; 4º Los candidatos para Diputados a Cortes propuestos por medio de cédulas firmadas por electores del respectivo distrito o circunscripción, o por actas notariales con intervención del funcionario competente, cuyos electores asciendan cuando menos a la vigésima parte del total de los comprendidos en la ultimada del distrito o circunscripción.”

b) Las Juntas Electorales de Escrutinio General

Otro de los órganos tradicionales de la AE eran las Juntas Electorales de Escrutinio General. La Junta de Escrutinio se celebraba en la capital del distrito electoral. Como se puede observar en la Tabla 4.7, en su estructura interna se manifestaba un cierto continuismo con el modelo de personal imperante en el periodo anterior, por lo que la presidencia se otorgaba al personal judicial y los representantes de las ME ejercían de secretarios.

Tabla 4.7. Las Juntas Electorales de Escrutinio General. Composición y funciones (1890-1907)

Órgano	Composición	Funciones
Juntas de Escrutinio General	<ul style="list-style-type: none">➤ Presidente (1). -Magistrado más antiguo de la Audiencia (distrito de la capital de provincia) -Magistrados de la misma Audiencia de la capital por orden de antigüedad (resto de los distritos)➤ Secretarios (4). Interventores elegidos por cada una de las ME (uno por ME) Los Secretarios eran los 4 más jóvenes(novedad)	<ul style="list-style-type: none">➤ Escrutinio general (verificación de las actas y votos de las ME)➤ Reclamar y protestar sobre la legalidad de las votaciones verificadas, e insertar esta información en el acta de escrutinio (novedad)➤ Resolver dudas por mayoría➤ Recuento y resumen de votos➤ Proclamar a los Diputados electos por el distrito➤ Extender y firmar el acta por triplicado➤ Remitir las actas originales para su archivo: una a la JM, otra a la secretaría de la JP, quien enviará la tercera acta a la JC➤ Expedir certificaciones parciales del acta (credenciales) a los candidatos proclamados

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 62, 66, 67, 68, 69, 70, 71 y 72 de la *Ley Electoral* de 26 de junio de 1890.

La única innovación destacable, en la vertiente interna de las Juntas de Escrutinio, se apreciaba en el sistema de selección de los cuatro secretarios escrutadores. Al presidente se le eximió de su participación en el proceso de elección y se transmitió esta competencia a las ME. De este modo, las Juntas de Escrutinio se constituían por los interventores nombrados en las ME -un representante por ME- y, de entre ellos, los cuatro más jóvenes ejercían como secretarios. El presidente de la Junta, representante del poder judicial, variaba dependiendo de los distritos. En el distrito de la capital de provincia, el cargo lo desempeñaba el magistrado más antiguo de la Audiencia de la capital de provincia, con exclusión del presidente o presidentes de sala o sección; y en los demás distritos, los magistrados de la misma Audiencia de la capital, por orden de antigüedad. Cuando no existía un número suficiente de magistrados, la presidencia se cubría por los magistrados de otras Audiencias de la provincia y los jueces de primera instancia con arreglo a su categoría y antigüedad, pero bajo ningún concepto podían ser presidentes aquellos jueces que ejercían su jurisdicción en las localidades donde se ubicaba el órgano electoral.

Las Juntas de Escrutinio se encargaban de computar los votos de todas las secciones sucesivamente, por orden alfabético de las mismas, y proclamaban, después, a los diputados electos. De esta manera, la actividad funcional de las Juntas, como era lo habitual desde su creación, se veía restringida a los acuerdos adoptados, con carácter previo, por las ME y, en este sentido, sus actividades se limitaban a la verificación de los

resultados de los colegios electorales, sin poder llegar a anular ningún acta ni voto. Sin embargo, en este periodo, esta restricción se flexibilizó al otorgarles a las Juntas de Escrutinio la facultad de poder reclamar sobre las votaciones verificadas y anotar, también, la protesta en el acta del escrutinio general.

En resumen, el modelo electoral de 1890 aportó, como aspecto relevante, la creación de un sistema Juntas especializadas en la revisión, custodia y supervisión del censo que coexistían con la estructura tradicional de la AE (ME y Juntas de Escrutinio General). Como pieza fundamental en el entramado de Juntas, hay que destacar el nacimiento de la JC. Este órgano electoral, independiente del poder ejecutivo y vinculado al legislativo, desempeñaba importantes funciones censales y dirigía, también, la actividad censal del resto de las Juntas, ejerciendo, al mismo tiempo, como órgano supremo consultivo en materia electoral.

Las Juntas del Censo constituían una estructura jerárquica, en cuya cúspide se situaba la JC. En el escalón más bajo de la pirámide estaban las JM, que no podían corregir ningún acuerdo tomado previamente por su órgano superior, las JP. En el caso de que las JP cometiesen alguna infracción, la resolución del asunto se trataba en la JC. Respecto a las ME, surgen los interventores, no como representantes de los electores sino de los partidos políticos. Estas figuras intervenían en el control de la votación y en el escrutinio general, por lo que también formaban parte de las Juntas de Escrutinio.

El modelo electoral que se impuso en 1890 y que perduró hasta el año 1907 no corrigió la sistemática manipulación de las elecciones en España. Las corruptelas y movimientos caciquiles, propios de la época, constituían la esencia misma de la democracia representativa en nuestro país, tal y como retrató Joaquín Costa en su famosa obra *Oligarquía y caciquismo*:

"No es nuestra forma de gobierno un régimen parlamentario viciado por corruptelas y abusos, según es uso entender, sino al contrario un régimen oligárquico servido, que no moderado, por instituciones aparentemente parlamentarias. O dicho de otro modo: no es el régimen parlamentario la regla, y excepción de ella los vicios y corruptelas denunciadas en la prensa y en el Parlamento mismo durante sesenta años: al revés, eso que llamamos desviaciones y corruptelas constituyen el régimen, son la misma regla".
(Costa, 1902: 25)

En la Restauración monárquica, bajo este complicado y pervertido entramado social y político, la celebración de unas elecciones limpias en España continuaba siendo, todavía, una utopía.

4.3. La modernización de la dimensión interna de los órganos electorales. El origen del modelo institucional independiente de AE (1907-1975)

La AE que se implantó en el año 1890 no cumplió las expectativas de garantía electoral que se habían previsto en su diseño organizativo, ya que en su dimensión interna todavía persistían ciertos legados del pasado, la presencia y la participación del personal gubernativo en los órganos electorales.

A que partir de 1896, esta politización de la AE dio lugar a la presentación parlamentaria de diversos proyectos de reforma electoral, en los que se demandaba un cambio de rumbo en el modelo institucional tradicional de la AE española y en los que se proponía, para ello, la instauración de un nuevo modelo de personal totalmente desvinculado de la administración gubernativa.

En este epígrafe, se analiza el modelo institucional de AE que se diseñó e implantó en el año 1907. Esta organización electoral pervivió en diferentes regímenes políticos: en la Restauración (1907-1923), en la Segunda República (1931-1936) y en el Franquismo (1938-1975). Por ello, las páginas siguientes se estructuran en varios subapartados. En primer lugar, se destacan las iniciativas parlamentarias que condujeron a la configuración de un nuevo modelo electoral. Después, se analizan las características definitorias de la AE de 1907, para pasar, con posterioridad, a identificar los factores que desvirtuaron la calidad de las contiendas electorales en España. A continuación, se hace referencia a la dictadura de Primo de Rivera por su significación en la erradicación del caciquismo en España. En el siguiente subapartado, se aborda la estructura electoral que imperó en la Segunda República, el único periodo histórico dónde realmente la AE pudo ejercer sin limitaciones contextuales y estructurales su actividad funcional, el garantizar la aplicación de las reglas del juego electoral, la limpieza e imparcialidad en el desarrollo del sufragio. Para finalizar, se retrata el modelo electoral que imperó en los peculiares procesos electorales que acompañaron la articulación de la democracia orgánica y de la democracia directa en la etapa franquista.

4.3.1. Las propuestas parlamentarias de reforma en el modelo de personal de la AE (1896-1907)

A partir del año 1896 emergieron iniciativas parlamentarias que abogaban por una reforma del procedimiento electoral del 26 de junio de 1890²². En relación con la AE, la

²² Las proposiciones y proyectos para la reforma de la Ley Electoral de 1890 fueron: la Proposición de Ley del 5 de junio de 1891, presentada por el diputado D. Francisco Ansaldó; la Proposición de Ley del 10 de junio de 1895, del diputado D. Eduardo Vicenti; la Proposición de Ley del 22 de mayo de 1897, del diputado D. Antonio Espínós; la Proposición de Ley del 18 de marzo de 1893, del diputado D. José María Planás y Casals; el

mayor parte de estas propuestas coincidían en focalizar las medidas modernizadoras en el modelo de personal de la estructura electoral.

En concreto, el 18 de marzo de 1893, el diputado José María Planás y Casals presentó un proyecto²³ en el que ponía de manifiesto la necesidad de transformar la vertiente interna de las Juntas del Censo Electoral, remplazando, para ello, al personal gubernativo por los funcionarios de origen judicial. En la misma línea, José Sánchez Guerra expuso, unos años después²⁴ (1904), ante el Senado la urgencia de revisar la composición de la Juntas del Censo Electoral con el objeto de erradicar su tradicional politización, señalando, como solución necesaria, lo siguiente:

“Confiérase la presidencia a las altas Autoridades del orden judicial, esto es, a quienes hicieron de por vida vocación suya la interpretación de la ley y la administración de justicia, asistida de personalidades versadas en la ciencia jurídica las unas, o que encarnan las otras las más importantes y prestigiosas representaciones sociales en toda su rica y espléndida variedad”.
(Congreso de los Diputados, 1906: 950).

Las palabras de Sánchez Guerra ponían en evidencia la adopción de dos medidas innovadoras que coincidían en su objeto de modernización, el modelo de personal de los órganos electorales. En primer lugar, se proponía hacer extensivo el perfil judicial a los presidentes de las diversas Juntas, medida que no resultaba del todo novedosa, ya que en el año 1865, se incorporó, por primera vez, al personal judicial en los órganos electorales, al otorgarles la presidencia de las Juntas de Escrutinio General. La segunda medida innovadora consistía en introducir personal especializado procedente del ámbito jurídico o de relevantes corporaciones sociales en las vocalías de las Juntas Electorales.

Este proyecto electoral fue aprobado por el Senado el 20 de junio de 1904 y, a continuación, se trasladó al Congreso, donde la Comisión nombrada al efecto emitió su dictamen el 5 de julio. Sin embargo, la reforma electoral no llegó a ser debatida en su totalidad en la sede parlamentaria, ni en la legislatura en curso ni en la siguiente (1904-1905). A pesar de todo, unos años después, el 31 de mayo de 1907²⁵, Juan de la Cierva y Peñafiel presentó una nueva propuesta electoral, cuyo contenido retomaba las medidas modernizadoras de las iniciativas anteriores. Este último proyecto se convirtió en el procedimiento electoral del 8 de agosto de 1907.

4.3.2. El origen de una AE independiente y especializada (1907-1923)

El comienzo del reinado de Alfonso XIII, el 17 de mayo de 1902, supuso una ruptura radical con el régimen político de la Restauración, por lo que la política se impregnó de

Proyecto de Ley del 26 de enero de 1904 presentado al Senado por el Ministro de la Gobernación D. José Sánchez Guerra; y el Proyecto de Ley Electoral para Diputados a Cortes del 31 de mayo de 1907, presentado por el Ministro de la Gobernación Juan de la Cierva y Peñafiel.

²³ Proposición de Ley del 18 de marzo de 1893.

²⁴ Proyecto de Ley del 26 de enero de 1904

²⁵ Sobre el Proyecto de Ley Electoral para Diputados a Cortes de 31 de mayo de 1907, ver: Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, número 20, apéndice 6, 1907. El dictamen de la Comisión se puede consultar en el Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, número 29, apéndice 2, 1907.

regeneracionismo. Con Antonio Maura en el Gobierno, uno de los principales artífices del regeneracionismo, se intentó hacer una “revolución desde arriba” que, desde su punto de vista, equivalía a crear un Estado fuerte y capaz de gobernar, en el que la reforma de la administración local terminase con el caciquismo y en el que, al mismo tiempo, se articulara en la sociedad un sistema de partidos fuertes y apoyados en la opinión pública. En otras palabras, Maura intentó propiciar desde el Gobierno un contexto favorable que impulsara el cambio institucional hacia un nuevo régimen político en España. Fusi y Palafox (1999: 180-181) han destacado entre los factores inductores del cambio los siguientes: la movilización política de las clases neutras, la sinceridad electoral, el voto obligatorio, la autonomía municipal, la posibilidad de reconocimiento de la región, la reactivación del Parlamento, el intervencionismo estatal y el apoyo decidido a la producción nacional. A lo que se le añadió también la concepción autoritaria del orden público y una especial sensibilidad hacia los valores e intereses de la Iglesia.

En este entorno propicio, impulsado por Maura²⁶, se originó e implantó, el 8 de agosto de 1907²⁷, un nuevo procedimiento electoral. Este marco electoral estuvo vigente hasta la Segunda República (en la que se reformaron algunos de sus puntos) e influyó en numerosos preceptos del procedimiento electoral de la transición política española. Entre las nuevas reglas del juego se contempló el voto obligatorio y se recogió, por primera vez, un modelo de AE independiente. En este sentido, uno de los objetivos fundamentales de este nuevo régimen electoral (recogido en el preámbulo del proyecto) fue “separar de toda intervención en el procedimiento electoral a las autoridades gubernativas y a las corporaciones locales”, desviando, para ello, a los órganos gubernativos de sus funciones electorales y otorgándoselas a una serie de órganos independientes del gobierno. Este objetivo se puso de relieve a lo largo de los debates parlamentarios que acompañaron la aprobación del proyecto electoral²⁸:

“La Ley se ha dirigido principalmente contra aquellos que tienen en sus manos el manejo del instrumento electoral en la Ley vigente, contra aquellos que constituían el arma de que se valían los caciques para alterar y suplantar la verdad del sufragio. De ahí el exquisito cuidado que tiene

²⁶ Es importante destacar que si bien Maura fue el gran artífice del procedimiento electoral de 1907, por otro lado, había echado mano en el año 1907 de la estructura caciquil de su partido para gobernar y cuando en el año 1919 quiso hacerse, desde el Gobierno, con una mayoría parlamentaria propia, tuvo que aplicar (sin éxito) el mismo tipo de “presión gubernamental” que habían usado, para descrédito de la democracia representativa, todos los gobiernos desde la Restauración (Fusi y Palafox, 1997:184).

²⁷ La Ley Electoral de 8 de agosto 1907 fue sancionada por el rey Alfonso XIII (Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, Legislatura 1907, número 66, apéndice 42).

²⁸ En sentido contrario, la despolitización del procedimiento electoral fue criticada por el Senador Dávila, representante de la minoría liberal-democrática en los debates parlamentarios, al afirmar los siguiente: “*el proyecto es a todas luces un proyecto burocrático, complicadísimo, en vez de ser claro y sencillo (...) En él se constituyen Juntas de autómatas, de personas que por sus ocupaciones y destinos, oficialmente nada tienen que ver con la función del sufragio; siendo así que, por el contrario, la aplicación de la ley del sufragio debería encargarse exclusivamente a los elementos políticos debidamente ponderados, porque, al fin y al cabo, queriendo tramitar el proceso electoral a espaldas de la política, queriendo apartarle de su sombra, se cae en la contradicción de constituir el Parlamento, que es el organismo más esencialmente político de la Nación, sin el concurso necesario e indispensable de la acción constante de los partidos políticos (...)*” (Diario de Sesiones de las Cortes, Senado, número 64, del 18 de julio de 1907, p.1210)

el Gobierno y la Comisión en desviar la función electoral lo más posible de los Ayuntamientos y Diputaciones, porque además hay que dignificar la función administrativa y la función administrativa no se puede dignificar hoy en los pueblos, no se puede regenerar, sino alejándola de toda función electoral (...)".

(Intervención del diputado Burgos y Mazo, Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, 1907, p.725)

La independencia de la AE se pretendió articular mediante la remodelación de su personal. Por un lado, se incorporó al colectivo judicial en casi todos los órganos electorales y, por otro, se introdujo a miembros procedentes de diversos ámbitos profesionales para dotar de una mayor capacidad técnica a la AE. El nuevo modelo de personal contribuyó a la configuración de una AE más alejada del ámbito gubernativo y, por tanto, menos mediatizada en sus decisiones y actuaciones, y también con una mayor especialización en cuestiones electorales. Asimismo, los órganos electorales fueron ampliando su contenido funcional, al sustraer a las instituciones gubernativas y a las Juntas de Escrutinio General determinadas actividades electorales. De esta manera, en los albores del siglo XX se apostó por una clara modernización de la AE que afectaba, sobre todo, a su dimensión interna y que culminará, poco a poco, en la consolidación definitiva del modelo institucional independiente.

4.3.2.1. Las Juntas Electorales. La neutralización política de su estructura interna

La AE del año 1907 se asentó en un sistema de Juntas Electorales permanentes y especializadas, todavía denominadas del Censo Electoral (la JC, las JP y las JM), y en las ME. Las Juntas Electorales absorbieron un mayor número de competencias en la gestión y supervisión de las elecciones, al desaparecer del entramado organizativo las Juntas de Escrutinio General.

a) El personal de las Juntas Electorales

La búsqueda de una neutralización política en las Juntas del Censo Electoral se materializó a través de la reformulación de su estructura interna. En este sentido, se optó tanto en la JC como en las JP, por un tipo de composición mixta y desvinculada del gobierno. Por un lado, se incorporaron en la presidencia a miembros procedentes del poder judicial y, por otro, se introdujeron en sus vocalías a personal perteneciente a órganos especializados y con conocimientos políticos, jurídicos, técnicos y sociales (ver Tabla 4.8). Este nuevo sistema de personal se alejaba del imperante en 1890. Además, con respecto a la JC, se abandonó el principio parlamentario como eje vertebrador de su estructura interna.

La JC encabezaba la jerarquía de los órganos de la AE, y tenía su sede en Madrid. Como se puede observar en la Tabla 4.8, la JC se constituía por el presidente del Tribunal Supremo, que ejercía de presidente, y por seis vocales procedentes de órganos especializados: el presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, el presidente del Instituto de Reformas Sociales, el rector de la Universidad Central, el decano

del Colegio de Abogados de Madrid, el presidente de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia y el director del Instituto Geográfico y Estadístico. Los presidentes de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y del Instituto de Reformas Sociales cubrían la vicepresidencia primera y segunda del órgano electoral. El oficial mayor de la Secretaría del Congreso de los Diputados ocupaba la Secretaría de la JC.

Tabla 4.8. El personal de las Juntas del Censo Electoral (1907-1923)

Órganos	Composición
JC	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Presidente del Tribunal Supremo (<i>novedad</i>) ➤ Vocales especializados (6) (<i>novedad</i>): <ul style="list-style-type: none"> -Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (vicepresidente primero) -Presidente del Instituto de Reformas Sociales(vicepresidente segundo) -Rector de la Universidad Central -Decano del Colegio de Abogados de Madrid -Presidente de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia -Director del Instituto Geográfico y Estadístico ➤ Secretario. Oficial Mayor de la Secretaría del Congreso de los Diputados
JP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1).Presidente de la Audiencia Territorial ➤ Vocales especializados (número indeterminado) procedentes de (<i>novedad</i>): <ul style="list-style-type: none"> -Universidad -Colegios de Abogados y Notariales -Junta Provincial de Reformas -Instituto Geográfico - Representantes (10) de: cámaras de comercio o agrícolas, asociaciones de propietarios, labradores, ganaderos, comerciantes, industriales, pescadores, de ateneos, academias, liceos, etcétera ➤ Secretario: Secretario de la Diputación Provincial
JM	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Vocal de la Junta de Reformas Sociales(<i>novedad</i>) ➤ Vicepresidentes (2)(<i>novedad</i>) <ul style="list-style-type: none"> -Concejal del Ayuntamiento -El vocal elegido por la Junta ➤ Vocales: <ul style="list-style-type: none"> -Concejal del Ayuntamiento más votado en elección popular -Jefe u Oficial del Ejército o de la Armada retirado -Dos de los mayores contribuyentes por inmuebles, cultivo y ganadería -Presidentes o síndicos de dos gremios industriales ➤ Secretario: Secretarios de los Juzgados Municipales (<i>novedad</i>)

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 8 de agosto de 1907*.

Las JP residían en las capitales de provincia y también tenían una formación judicial y corporativa (ver Tabla 4.8). En estos órganos provinciales, el cargo de presidente lo desempeñaba el presidente de la Audiencia Territorial o, en su defecto, el presidente de la Audiencia Provincial. El personal de los órganos especializados estaba compuesto por el rector de la Universidad o, en su defecto, por el director del Instituto General y Técnico; por los decanos de los respectivos Colegios de Abogados y, si estos no existían, por el abogado con más años de ejercicio de la profesión residente en la localidad, entre los que paguen las dos primeras cuotas²⁹; por los decanos de los Colegios Notariales o por el notario más antiguo con residencia en la capital de la provincia cuando no exista Colegio; por un vocal elegido por la Junta Provincial de Reformas Sociales que en ningún caso podía ser el presidente de ésta; por el jefe provincial de estadísticas, dependiente del Instituto Geográfico; y hasta por diez

²⁹ En la provincia de Madrid, el diputado primero de la Junta de Gobierno de su colegio de Abogados.

representantes elegidos entre los presidentes de sociedades económicas de amigos del país, de cámaras de comercio o agrícolas, de cabildos, hermandades o asociaciones de propietarios, labradores, ganaderos, comerciantes, industriales, mareantes o pescadores, de ateneos, academias, liceos y otras asociaciones análogas para fines de cultura intelectual y de sociedades obreras o patronales, con tal que todas ellas estuvieran domiciliadas en la capital de la provincia³⁰. La secretaría de las JP la seguía ocupando el secretario de la Diputación Provincial.

Como contraste al modelo de personal imperante en la mayor parte de los órganos electorales, en las JM solo se aplicó el principio judicial y corporativo de manera residual. El presidente de la JM era un vocal de la Junta Local de Reformas Sociales³¹, siendo su suplente el juez municipal. La Junta Local de Reformas Sociales era un órgano de supervisión laboral, entre cuyos componentes se encontraba el alcalde del municipio. Sin embargo, la normativa electoral previno el posible indicio de politización al prohibir que el alcalde, el cura párroco o sus sustitutos pudieran ocupar el cargo de presidente en el órgano electoral. Las vicepresidencias se proveían, en orden de importancia, por un concejal del Ayuntamiento y por un vocal elegido por la JM entre su personal. Las vocalías de las JM se otorgaban al concejal del Ayuntamiento más votado en elección popular, excluidos el alcalde y los tenientes de alcalde³²; a un jefe u oficial del ejército o de la armada retirado o, en su defecto, un funcionario jubilado de la Administración civil del Estado o de la provincia de la Junta Local de Pasivos, constituida en relación con el centro general de pasivos de Madrid y que no estén imposibilitados física o moralmente, de los que se prefería a los de mayor categoría en cada clase, lo que equivalía al de mayor antigüedad, si en la localidad no residían individuos de las clases citadas, podía ocupar el puesto de vocal un ex juez municipal, guardando el orden de la antigüedad³³; a dos de los mayores contribuyentes por inmuebles, cultivo y ganadería que tenían voto de compromisarios para la elección de senadores, designados por sorteo entre todos ellos durante dos años y sin posibilidad de reelección; y a los presidentes o síndicos de dos gremios industriales del municipio, turnándose cada dos años entre los diferentes gremios constituidos y guardando el orden de mayor o menor número de asociados en cada gremio³⁴. El cargo de secretario, a diferencia del año 1890, se ejercía por el

³⁰ “Entre los designados por este párrafo, si exceden del número de diez, serán preferidas para completar este número las Sociedades o Corporaciones más antiguas” (artículo 11 de la Ley electoral de 8 de agosto de 1907).

³¹ Esta institución se creó ante el drama social originado por el trabajo de mujeres y niños durante el desarrollo industrial de la sociedad urbana española del cambio de siglo. Su cometido original consistía en establecer los límites del trabajo por razón de edad y sexo y en fijar las condiciones higiénico-sanitarias que debían reunir los centros fabriles.

³² “En el caso de encontrarse con el mismo número de votos dos concejales, será designado el que tenía más edad” (artículo 11 de la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907).

³³ El que obtenía el nombramiento según esta designación ejercía el cargo durante dos años, y no podía ser nombrado otra vez, sino a los dos años de haber cesado.

³⁴ “Donde los industriales no estuvieren agremiados, y donde no llegasen a dos las Asociaciones gremiales, se sustituirán los que falten de esta categoría por los primeros contribuyentes que en el Municipio lo sean por

secretario del Juzgado municipal y no por el secretario del Ayuntamiento, aunque éste último desempeñaba labores de apoyo. La exclusión del personal político del Ayuntamiento en la presidencia y de algunas vocalías de las JM supuso un adelanto importante en el camino emprendido hacia la neutralización política de la AE. Sin embargo, todavía persistían resquicios de dependencia política en la vicepresidencia primera de estos órganos electorales.

Como novedad significativa, una de las medidas adoptadas para garantizar la imparcialidad del personal de las Juntas Electorales del Censo consistió en otorgarles la inamovilidad en el cargo. De esta manera, a las autoridades gubernativas se les sustrajo la posibilidad de poder destituir y suspender a los miembros de las Juntas y de intervenir en sus funciones, y se transfirió esta facultad a los Tribunales y a las Juntas de superior jerarquía. Esta iniciativa modernizadora se ha perpetuado como garantía de independencia de los órganos electorales hasta nuestros días.

b) Las funciones de las Juntas del Censo Electoral

Las Juntas del Censo Electoral no variaron demasiado en su perspectiva funcional. En la Tabla 4.9 se puede observar como continuaron asumiendo funciones inspectoras, resolutorias (resolución de consultas, quejas y reclamaciones), disciplinarias (imponer multas sobre las personas que atenten en el proceso electoral) y de remisión de información (la JC, informaba a las autoridades gubernativas y al Congreso; y el resto de las Juntas rendía cuenta de sus actuaciones ante la JC).

Las principales novedades en el contenido funcional se detectaron a raíz de la desaparición de las Juntas de Escrutinio General del escenario electoral. De este modo, las Juntas Electorales absorbieron las competencias de estos órganos electorales tradicionales, acometiendo, así, nuevas actividades. En concreto, las JP se encargaron del recuento general de votos y de la proclamación de electos en las elecciones al Congreso, y las JM ejercieron estas mismas funciones en las elecciones locales (ver Tabla 4.9). Además, las JP y JM llevaron a cabo, por primera vez, funciones de control disciplinario. Como se expone en la Tabla 4.9, estos órganos electorales ejercían la jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervenían con carácter oficial en las operaciones de censales, imponiendo multas hasta la cantidad de quinientas pesetas (JP) o cien pesetas (JM). Junto a ello, la JC se despojó de sus funciones censales, a raíz de la creación del Instituto Geográfico y Estadístico, órgano gubernativo vinculado al Ministerio de Instrucción Pública y destinado a la formación, custodia y rectificación del censo. El traslado de las competencias censales a un órgano gubernativo incidió en el aumento de la capacidad de dirección e inspección del órgano

contribución industrial, impuestos de utilidades o de minas, sorteadas cada dos años entre los que tengan voto para compromisarios en la elección de senadores” (artículo 11 de la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907).

supremo electoral. De este modo, el Instituto Geográfico y Estadístico, aunque formaba parte del tronco organizativo de la administración gubernativa, en el ejercicio de su actividad funcional se encontraba bajo la dependencia de la JC. En particular, la JEC, en colaboración con el resto del sistema de Juntas, dirigía, inspeccionaba y velaba por el buen desarrollo las funciones censales. Fruto de estas circunstancias, la JC fue asumiendo nuevas actividades, entre las que se destacan las siguientes: corregir las infracciones no reservadas a los Tribunales sobre la formación, rectificación, conservación o compulsa del censo; y verificar los trabajos de instrucción e información que se le encomendaban al Congreso con respecto a las actas presentadas por los diputados electos (ver Tabla 4.9).

Tabla 4.9. Actividad funcional de las Juntas del Censo Electoral (1907-1923)

Organos	Funciones
JC	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirigir e inspeccionar el censo electoral ➤ Resolver las consultas de las Juntas ➤ Resolver las reclamaciones sobre la designación de vocales de las JP ➤ Resolver quejas sobre la formación, rectificación, conservación o compulsa del censo ➤ Conservar los ejemplares de las listas definitivas de los electores ➤ Comunicarse por medio de su presidente con todas las autoridades y funcionarios públicos ➤ Ejercer jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones censales imponiendo multas de hasta 1.000 pesetas ➤ Corregir infracciones sobre el censo que no estén reservadas a los Tribunales(novedad) ➤ Verificar los trabajos de instrucción e información que respecto a las actas presentadas por los diputados electos se le encomendaren al Congreso(novedad) ➤ Dar cuenta al Congreso de los Diputados de cuanto considere digno de su conocimiento
JP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inspeccionar el censo ➤ Comunicar los acuerdos adoptados a la JC ➤ Resolver consultas de las JM ➤ Resolver las reclamaciones sobre la designación de vocales de las JM ➤ Realizar el escrutinio general (novedad) ➤ Proclamar los candidatos electos en las elecciones de Diputados al Congreso y expedirles la correspondiente credencial (novedad) ➤ Ejercer jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones de censales imponiendo multas hasta la cantidad de 500 pesetas (novedad)
JM	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inspeccionar el censo ➤ Resolver las reclamaciones presentadas por los vecinos de su municipio sobre exclusiones, inclusiones o rectificaciones en las listas ➤ Designar y publicar el local donde se constituirá cada colegio electoral. Comunicarlo al Gobernador civil ➤ Realizar el escrutinio general (novedad) ➤ Proclamar los candidatos electos en las elecciones locales y expedirles la correspondiente credencial (novedad) ➤ Ejercer jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones de censales imponiendo multas hasta la cantidad de 100 pesetas (novedad) ➤ Publicar las listas definitivas de electores ➤ Nombrar al personal de las ME (novedad)

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 15 y 26 de la *Ley Electoral de 8 de agosto de 1907*.

En las primeras elecciones reguladas por el procedimiento electoral de 1907, la JM dirigió una cantidad desproporcionada de consultas al órgano supremo electoral. La Tabla 4.10 pone en evidencia como la mayor parte de estas consultas compartían una misma

motivación, solventar las dudas acerca de la constitución y el nombramiento de los vocales de los órganos electorales municipales³⁵.

Tabla 4.10. Consultas de las Juntas Municipales (JM) a la Junta Central (1907)

Fecha	Asunto o tema de la consulta
16-09-1907	- Consulta de la JM de Saldías (Navarra) sobre si el personal de la Junta debe saber leer y escribir - Imposibilidad de constituir la JM de Valdeprado (Santander) por falta de antecedentes - Consulta de la JM de Marchena (Sevilla) sobre la interpretación del art.11 - Consulta sobre la constitución de la JM de Berge (Teruel)
20-09-1907	- Consulta de la JM de Villafranca de los Caballeros (Toledo) sobre si el personal de la Junta debe saber leer y escribir - Consulta del alcalde de Cullera referente a la incompatibilidad que puede existir para desempeñar el cargo de Secretario de aquella JM
24-09-1907	- Consulta de la JM de Algaida (Baleares) sobre si puede considerarse un oficial retirado de la Guardia Civil, oficial retirado del ejército - Consulta de la JM de Bimenes (Oviedo) sobre su constitución
25-09-1907	- Consulta de la JM de Campanet (Baleares) sobre lo que debe hacer si del sorteo de contribuyentes salen elegidos individuos que no sepan leer ni escribir
26-09-1907	- Consulta del alcalde de Rioso (León) acerca de quien debe ser secretario de la JM no existiendo secretario del juzgado municipal
27-09-1907	- Consulta de las JM de Burjasot, de Palmera, de Villanueva de Castejón y de Canals (Valencia) sobre quienes han de ser vocales de la Junta - Consulta de la JM de la Yesa (Valencia) acerca de cómo ha de proveer los cargos de vocales no existiendo gremios y siendo insuficiente el número de contribuyentes por industrial - Consulta de la JM de Luchente (Valencia) sobre suplentes de los vocales contribuyentes por industrial - Consulta del Alcalde de Montejaque (Málaga) acerca de si puede habilitar a persona idónea para secretario de la JM en tanto no tenga secretario aquel juzgado municipal
28-09-1907	- Oficio del alcalde de Campello en que consulta a la JP cómo se ha de constituir la JM - Consulta de la JM de Beniredrá (Valencia) sobre el nombramiento de vocales
29-09-1907	- Consulta de la JM de Campanet (Baleares) sobre lo que se debe hacer si del sorteo de contribuyentes salen elegidos individuos que no sepan leer y escribir
30-09-1907	- Consulta de la JM de Friol (Lugo) sobre la forma de nombrar algunos vocales
02-10-1907	- Consulta de la JM de Vitoria (Valladolid) sobre la designación de suplentes de vocales
09-10-1907	- Consulta del alcalde de Prioro (León) acerca de quién debe ser secretario de la JM no existiendo secretario del juzgado municipal
11-10-1907	- Imposibilidad de constituir la JM de Cidamón (Logroño) por no existir suficientes individuos que sepan leer y escribir
13-10-1907	- Consulta de la JM de Aledo (Murcia) acerca de cómo ha de completarse la misma, no existiendo en la localidad ningún contribuyente por industrial que sepa leer y escribir
19-10-1907	- Consulta sobre la constitución de la JM de Torremontalvo (Logroño)
27-10-1907	- Consulta de la JM de Carballo (La Coruña) sobre si el cargo de vocal es obligatorio o renunciante
29-11-1907	- Consulta del alcalde de Altarejos (Cuenca) sobre si se ha de exigir para formar parte de la JM el saber leer y escribir

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en el archivo histórico de la JC, legajos 1 y 2.

Este elevado número de consultas provocó una serie de consecuencias. Por un lado, se sobrecargó la actividad del principal órgano conductor del proceso electoral y, por otro, se vació de contenido funcional al segundo nivel jerárquico del sistema de Juntas Electorales, las JP. Con la finalidad de corregir esta situación, la JC decidió reforzar el principio de jerarquía. El acuerdo de la JC dejaba patente que las consultas siempre debían dirigirse y solventarse por la Junta de superior categoría y que las JM solo podían elevar a la JC aquellas consultas “que por su trascendental importancia, por lo grave de la duda, por existir contradicción entre preceptos legales o por análogas circunstancias, consideraban que

³⁵ En la actualidad, esta motivación sigue siendo el elemento motor de la mayor parte de las consultas que se dirigen por las Juntas Electorales de Zona ante su órgano superior.

debían ser objeto de examen y decisión de la Junta Central”³⁶. De esta manera, las JP acrecentaron su protagonismo en el proceso electoral, ya que se les atribuyó facultades para solventar no solo las consultas de las JM sino también las reclamaciones sobre su constitución y, por derivación, para poder declarar o no la nulidad parcial o total de estas composiciones. A este respecto, las decisiones adoptadas por las JP no eran recurribles ante el órgano de superior categoría, la JC³⁷.

4.3.2.2. Las Mesas Electorales

El entramado organizativo de la AE se cerraba con las ME. Estos órganos electorales se constituían en cada sección, y se encargaban de presidir la votación, conservar el orden durante el desarrollo del sufragio, velar por su pureza y realizar el escrutinio parcial de los votos.

En este periodo, el nuevo modelo institucional de AE afectó, también, a la composición de las ME. Las ME estaban integradas por un presidente y dos adjuntos designados por las JM, además de los interventores elegidos por los candidatos. Por cada candidato solo podían formar parte de la ME dos interventores o, en su defecto, sus dos suplentes.

El sistema de designación del personal nombrado por la JM era bastante complejo. El órgano electoral municipal confeccionaba y publicaba tres listas de electores de los que sabían leer y escribir en cada sección. La primera lista se componía de académicos o profesionales que ejercían o no su profesión; jefes y oficiales retirados; y funcionarios civiles jubilados³⁸. La segunda lista, con un número de electores similar al anterior, la integraban los mayores contribuyentes por inmuebles, cultivo y ganadería, con derecho a votar compromisarios en la elección para senadores; presidentes o síndicos de asociaciones o agrupaciones de contribuyentes del municipio; y los electores mayores contribuyentes por los demás conceptos con derecho a votar compromisarios. El tercer grupo lo constituían los contribuyentes, por cualquier concepto y entidad, y los electores no contribuyentes. De los tres primeros electores de cada lista se seleccionaba el que tenía más edad para ocupar la presidencia de la ME. Este proceso se invertía para la designación del suplente, recayendo la presidencia en el elector de más edad de los tres últimos de cada lista. La duración del cargo era de dos años. En el bienio siguiente, se volvía a nombrar presidente y suplente a

³⁶ Acuerdo de la Junta Central del Censo Electoral del 27 de septiembre de 1907 (Archivo de la Junta Electoral Central, legajo 455).

³⁷ Acuerdo de la Junta Central del Censo Electoral del 30 de septiembre de 1907 (Archivo de la Junta Electoral Central, legajo 3, expediente 4).

³⁸ “Donde no hubiese electores de dicha categoría en número por lo menos de cuatro, para poder turnar periódicamente en sus cargos, se completará dicho número con los sargentos y cabos que tengan licencia absoluta, a excepción de los que por cualquier concepto disfruten en virtud de empleo o cargo público, sueldo o gratificaciones del Estado, provincia o municipio” (artículo 33 de la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907).

partir de los tres grupos de electores pero partiendo de la M a la Z (presidente) y de la L a la A (suplente).

El mismo procedimiento de designación, aunque con ciertas particularidades, se empleaba, también, en el nombramiento del personal adjunto y de sus suplentes. Para empezar se prescindía de la lista de la que había salido elegido el presidente. A continuación, de las dos listas restantes se designaba, siguiendo el sistema de selección del presidente, en vez de a tres, a dos electores.

Como conclusión, se puede señalar que del sistema de selección de las ME se deduce (al igual que en el caso de las JM) la persistencia, todavía, de determinadas secuelas censitarias que favorecían la ocupación de algunas vocalías por los representantes de la oligarquía dominante.

4.3.2.3. Los candidatos electorales en la supervisión del proceso electoral

En el marco electoral de 1907, al candidato de los partidos políticos se le reconoció explícitamente, por primera vez, una serie de derechos relacionados con el control y supervisión de las elecciones; entre otros, el derecho a fiscalizar las operaciones electorales, el derecho a nombrar dos interventores para cada sección o ME y el derecho a designar apoderados para todos los actos de la votación. Junto a ello, también se le otorgó un lugar destacado en el escrutinio general. En concreto, el candidato o su apoderado podían suplir, mediante certificados, la ausencia de actas electorales y se les reconocía, también, la facultad de formular protestas y reclamaciones en el escrutinio general. Las actas reclamadas, una vez recibidas por la JC, se remitían al Tribunal Supremo con el objeto de que se pronunciase sobre la validez o legalidad de la elección. La participación de los candidatos electorales en el control o supervisión de las elecciones, a través de cualquiera de sus figuras (apoderados, interventores), es una medida que se ha conservado vigente hasta nuestros días.

4.3.2.4. El Tribunal Supremo como órgano de supervisión electoral

En este periodo, el Tribunal Supremo asumió también competencias relacionadas con el control electoral. Este órgano judicial inspeccionaba las actas con reclamaciones después del escrutinio general y se pronunciaba sobre la validez o nulidad de la elección. Además, podía revisar el expediente electoral, aunque no hubiera protestas, cuando lo solicitaba un candidato derrotado o el representante del Ministerio Público, siempre y cuando existiesen indicios que afectaran a la validez de las elecciones. En los dos casos, las decisiones del Tribunal Supremo no eran vinculantes, ya que sus acuerdos podían ser ratificados o no por el Congreso. Por tanto, la función electoral del Tribunal Supremo no se consideraba una actividad propiamente judicial o jurisdiccional (Rallo Lombarte, 1997: 1659).

La incorporación del Tribunal Supremo en el control del proceso electoral tuvo consecuencias muy positivas, ya que permitió detectar y corregir los fraudes electorales, que seguían siendo la práctica común de las convocatorias electorales en España. Sánchez Agesta (1984) retrata, en el texto siguiente, la magnitud de las irregularidades y manipulaciones que acompañaban de manera sistemática cada elección y cuál fue el acuerdo adoptado, en este caso, por el órgano judicial:

"La duplicidad de las actas causada por el cambio de presidentes y vocales de las mesas o de los locales de la votación; coacciones individuales o colectivas; sobornos o compra de número de votantes, robos de actas y sustitución por otras falsas; votos de ausentes y fallecidos; mayor número de votantes que de electores censados; iniciar la votación con la urna llena de votos; falseamiento del censo; rotura de urnas ante una elección presuntamente adversa; alteración de los horarios de votación; prefabricación de pruebas para denunciar como falsa la elección presunta o efectivamente perdida, etc.

Tal era la corrupción imperante que el Tribunal Supremo, que inicialmente anuló determinadas votaciones viciadas por irregularidades electorales, pronto detectó la prefabricación de pruebas, generadas por quienes pretendían la anulación de las votaciones que les habían sido adversas, y aplicó un criterio restrictivo para anular la elección".

(Sánchez Agesta, 1984:348-351)

4.3.3. Los frenos de las garantías electorales en España

El procedimiento electoral de 1907 contribuyó a dar un paso más hacia la consolidación de un sistema de garantías electorales que permitiesen afianzar la democracia liberal-representativa en España. El largo camino hacia la instauración de una AE independiente, especializada y alejada de las interferencias gubernativas iba siendo, poco a poco, una realidad, a pesar de que todavía persistían resquicios del pasado en algunos de sus órganos electorales locales (JM y ME). En este periodo histórico, junto con la AE confluyeron, también, otra serie de órganos que asumieron funciones de supervisión y control electoral, los representantes de los partidos políticos (apoderados e interventores) y el Tribunal Supremo.

Sin embargo, este moderno sistema de garantías electorales coexistió, desde el año 1870, con otro conjunto de elementos estructurales que pervirtieron la democracia en España. Por un lado, la división territorial en distritos uninominales³⁹ ayudó a acentuar, sobremanera, el papel de los caciques locales. Además, el turno de partidos favoreció las directrices del gobierno frente a cualquier situación. Junto a ello, el déficit de cultura política, en la mayor parte del electorado, fue utilizado por los especuladores electorales como caldo de cultivo para cosechar sus victorias en las elecciones. Esta última circunstancia, unida a la apatía de los electores hacia un proceso electoral deslegitimado, fue una de las principales causas del elevado abstencionismo durante la Restauración en España.

También es importante destacar que el régimen electoral de 1907 redujo de manera considerable la participación de los electores en las distintas convocatorias electorales. En

³⁹ En el año 1907 se daba en España un sistema mixto de distritos uninominales y el sistema de voto limitado en circunscripciones plurinominales.

concreto, el artículo 29⁴⁰ permitía el nombramiento automático de diputados en aquellos distritos –rurales y muy numerosos– en los que se presentaba un solo candidato. El 1 de mayo de 1910 se puso en práctica, por primera vez, esta medida y, como destaca Martínez Cuadrado (1969:760), noventa y dos distritos se declararon electos sin necesidad de someterse a votación, al haber candidatos únicos, lo que despojó al treinta por ciento del censo del ejercicio del sufragio, a pesar de la existencia del sufragio universal obligatorio. Este hecho se repitió en las sucesivas contiendas electorales. Giménez Fernández (1977:85) destaca como en las elecciones del 19 de diciembre de 1820, en virtud del artículo 29, se proclamaron noventa y tres diputados; es decir, casi la cuarta parte del Parlamento español. En las últimas elecciones de la Restauración, celebradas el 29 de abril de 1923, ciento cuarenta y seis diputados consiguieron su escaño por medio de una elección sin oposición debido a la prerrogativa del precepto citado y a que el cincuenta por ciento del electorado se abstuvo (Carr, 2001: 137).

Bajo estas circunstancias, no tenía sentido crear una estructura electoral independiente del Gobierno, sobre todo si otros elementos del contexto sociopolítico ejercían como contrapesos y, además, el propio procedimiento electoral vaciaba de contenido real el funcionamiento ordinario de la AE en España. Las críticas vertidas a la práctica electoral de esta etapa, fueron bastante numerosas⁴¹ (Azcarate, 1978; Costa, 1902 y Giménez Fernández, 1977, entre otros). En particular, Giménez Fernández (1977) describe minuciosamente los efectos perversos provocados por la existencia de un régimen político asentando en el caciquismo, al destacar lo siguiente:

“La actual legislación electoral se había creado exclusivamente para la defensa y utilización del caciquismo más monstruoso. Un derecho de sufragio que llaman universal, y que es tan solo un privilegio sin la excusa de serlo a favor de los mejores; un mapa político que más que distritos electorales, establece feudos de personajes absentistas o de tiranuelos de campanario; un procedimiento para la formación del Censo y para la constitución de las Mesas, apto para el empleo de toda clase de argucias y cubileteos con los que suplantat la autenticidad del sufragio; la publicidad del voto resultante de que la ley no ha querido, no ha sabido o no ha podido garantizar su secreto, arma de coacción electoral auxiliada y favorecida por los procedimientos utilizados en defensa de la candidatura oficial, con todas sus secuelas de atropellos y vejámenes; la captación del voto para la que se emplean toda clase de medios, desde la amenaza hasta la compra, bien con dinero contante y sonante del candidato, bien con el del Estado en subvenciones para obras públicas caprichosas; y como cifra y compendio de todo ello, la corrupción del cuerpo electoral en tales términos, que parece imposible que continúe la Nación soportando un régimen que a tales vicios se presta (...)”.
(Giménez Fernández, 1977: XXXIII- XXXIV).

El mes de junio del año 1917 supuso una especie de punto de no retorno hacia el fin de la Monarquía en España. Desde esa fecha y hasta 1923, se produjeron en España

⁴⁰ El artículo 29 de la *Ley Electoral de 8 de agosto de 1907* destacaba lo siguiente: “En los distritos donde no resultaren proclamados candidatos en mayor número de los llamados a ser elegidos, la proclamación de candidatos equivale a su elección y les releva de la necesidad de someterse a ella”.

⁴¹ Azcarate, gran defensor de la “sinceridad electoral”, exponía como causa principal del fracaso del sistema parlamentario en España: “La cínica mixtificación del mismo donde resulta que la contradicción entre lo que se dice y lo que se hace, entre lo que se ofrece y lo que se cumple, es tan flagrante, que no hay quien no concluya por declarar que todo ello es una farsa y una mentira” (Azcarate, 1978: 23).

catorce crisis totales de Gobierno, se convocaron cuatro elecciones generales y hasta tres presidentes del Consejo de Ministros cayeron por directa presión militar. Como destaca Santos Juliá (2003:42-43), para un régimen político que se había construido sobre el turno pactado de partidos, el fraude electoral y las redes caciquiles, con la excusa de que no había otra manera de garantizar la estabilidad de los gobiernos y la tranquilidad de los cuarteles, ese balance era la mejor prueba de su fracaso. “Prueba también de que una clase política puede empeñarse más allá del tiempo razonable en unas prácticas que conducen, con plena conciencia de todos los jugadores, directamente a su ruina; la veían venir pero carecían de recursos para evitarla o, más bien, se obstinaron en seguir utilizando los recursos que la hacían inevitable”.

En conclusión, los intentos de democratización del sistema político impulsados por Maura no cuajaron, ya que la oligarquía dominante no quiso favorecer el cambio político del país. Por ello, a pesar de la existencia de una estructura electoral garantizadora (aunque con las limitaciones citadas), de una sociedad más industrializada y desarrollada económicamente, de la expansión de la urbanización, etcétera, continuó perviviendo la manipulación electoral y el caciquismo en España. Estos contrapesos condujeron inevitablemente a la crisis de un sistema político en el que se impedía la integración en el juego político de amplios sectores de la opinión pública, que desde el primer tercio de siglo emergieron con una gran fuerza en la realidad sociopolítica española. De este modo, el régimen político fue progresivamente deslegitimado desde fuera del sistema por movimientos de protesta y fuerzas sociales y políticas cada vez más pujantes: los partidos republicanos, que se esforzaron por aunar algunas de sus tendencias y llegaron a formar con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) la Conjunción Republicana Socialista en el año 1909; las formaciones obreras socialistas del PSOE y la Unión General de Trabajadores (UGT) y la anarcosindicalista de la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT); y los emergentes grupos nacionalistas. Todos estos grupos de presión demandaban el cambio de régimen o, al menos, su profunda revisión institucional y, junto a ello, reflexionaban madurando estrategias para alcanzarlo (Redero, 1997:16).

Como vaticinó Giménez Fernández en el año 1922⁴², parecía imposible que la Nación española continuara soportando un sistema representativo altamente degradado y en agonía, y en el que, según Azcárate (1978:23), “todo era una farsa y una mentira”. La inestabilidad gubernamental y la crisis del sistema político de la Restauración desembocaron en un golpe de Estado militar y en la implantación, en el año 1923, de la Dictadura del general Primo de Rivera.

⁴² Aunque la primera edición de la obra de Giménez Fernández, *Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo*, se publicó en 1925, su contenido pertenece a su tesis electoral leída en el año 1922.

4.3.4. El paréntesis electoral de la Dictadura de Primo de Rivera, la desaparición del caciquismo y los factores desencadenantes de la Segunda República (1923-1931)

La dictadura militar, como solución necesaria para la regeneración del sistema político, fue un sentimiento compartido entre el rey Alfonso XIII, que no creía en la soberanía de las Cortes, y el ejército. Sobre todo porque, según Herr (2004:191-192), Alfonso XIII, como jefe de las fuerzas armadas, mantuvo durante su reinado un estrecho contacto con los generales del ejército, por lo que no era de extrañar que éstos le respondieran prestándole todo su apoyo para derrocar el régimen parlamentario.

El 13 de septiembre de 1923, el capitán general de Cataluña, Miguel Primo de Rivera, se alzó contra el Gobierno con la complicidad del rey. A partir de ese momento se proclamó el Estado de Guerra, se disolvieron las Cortes y se suspendió la Constitución del año 1876. Primo de Rivera gobernó el país confiando en las instituciones que los moderados habían amarrado dolorosamente a su carro: “el ejército, la iglesia y la Corona” (Herr, 2004: 207). Sin embargo, esos mismos grupos, junto con los líderes políticos, intelectuales y profesionales, fueron los que más tarde provocaron su caída, al retirarle todo su apoyo cuando quiso aprobar una nueva Constitución y legitimarla en las Cortes. La dimisión del general, el 28 de enero de 1930, puso fin a este paréntesis en el camino hacia la implantación de la democracia liberal-representativa en España.

Como aspecto positivo se debe resaltar que durante la Dictadura de Primo de Rivera el sistema caciquil quedó parcialmente anquilosado, por desuso; bastó simplemente que el Gobierno no presionara, como en los viejos tiempos, para que la oposición extrasistema desbaratara el turno de partidos y ganara las elecciones en abril del año 1931 (Espín Templado, 1977: 153). De esta manera, desapareció el mal endémico de todos los procesos electorales celebrados en España desde la Restauración y, a partir de entonces, las elecciones adquirieron un cariz distinto. Asimismo, aunque entre los años 1923-1931 no se celebró ninguna convocatoria electoral, sí hubo un intento fallido de introducir un sufragio corporativo de estilo fascista, que paradójicamente supuso, por primera vez, un reconocimiento, aunque restringido, del sufragio femenino en España (Ortega Álvarez y Santolaya Machetti, 1996:92).

Tras la caída de Primo de Rivera, Alfonso XIII nombró como jefe de gobierno al general Dámaso Berenguer que fue sustituido al poco tiempo por el almirante Aznar. Berenguer convocó elecciones para marzo de 1931, utilizando como soporte las reglas del juego previstas en el procedimiento electoral de 1907. La única novedad relevante fue la suspensión del artículo 29 con el objeto de garantizar el sufragio en toda su pureza, “sin

influjos que lo deformen ni corruptelas que los falseen⁴³". Las celebraciones de las elecciones encontraron como respuestas negativas el alto abstencionismo y el disenso de los dirigentes de los partidos que se negaban a dar como buenos los resultados electorales, cuando aún existían los viejos Ayuntamientos nombrados por el gobierno. Estos hechos provocaron la dimisión de Berenguer y la suspensión de la convocatoria. En su lugar se celebraron las elecciones municipales del 12 de abril de 1931.

En la jornada del 12 de abril, las elecciones municipales dieron la victoria a las candidaturas republicanas en las grandes localidades españolas, lo que precipitó la crisis de la Monarquía. Al mismo tiempo se instauró un Gobierno provisional presidido por Niceto Alcalá Zamora en el que se concentraban todos los grupos de la oposición republicana que firmaron, en agosto de 1930, el Pacto de San Sebastián⁴⁴, y se consumó la renuncia al trono de Alfonso XIII, produciéndose su marcha del país (Rueda, 1998: 26).

4.3.5. La AE de la Segunda República (1931-1936)

La entrada de los republicanos en el Gobierno llevó consigo la desaparición de la Monarquía en España y la implantación, el 14 de abril de 1931, de la Segunda República. La primera medida urgente que emprendió el Gobierno republicano fue legitimar su poder, por lo que se convocaron elecciones a Cortes constituyentes para el día 28 de junio, que se regularon bajo un nuevo procedimiento electoral que utilizó como referente el marco electoral del año 1907. Junto a ello, se aprobó la Constitución del 9 de diciembre de 1931. Este nuevo marco constitucional, como destaca Varela Suanzes (2003), encarnaba tan solo las aspiraciones políticas de la burguesía más progresista y del movimiento obrero español más reformista⁴⁵, por lo que se reconoció el sufragio universal sin distinción de sexo, el unicameralismo, la creación de regiones autónomas y la libertad religiosa.

El régimen electoral de 8 de mayo de 1931⁴⁶ conservó los preceptos básicos del procedimiento electoral anterior (1907) y las modificaciones se focalizaron en determinados elementos estructurales. En la línea de la disposición electoral no aplicada de Berenguer, como primer cambio, se suprimió la posibilidad de que los candidatos fueran elegidos

⁴³ Exposición de motivos del *Decreto de Convocatoria a Cortes del 7 de febrero de 1931*.

⁴⁴ "En agosto de 1930 todos los conspiradores se reunieron en un hotel de San Sebastián y firmaron un pacto que comprometía a los grupos unidos de los republicanos españoles y a la izquierda catalana a llevar a cabo una acción conjunta. El bloque republicano aceptó las condiciones de la izquierda catalana. La presencia de Prieto a título personal implicaba la cooperación de los socialistas" (Carr, 2001: 158).

⁴⁵ El problema fue que no toda España se identificó con la Constitución, sobre todo debido a su artículo 26, que regulaba las relaciones entre la Iglesia y el Estado desde unas premisas anticlericales. Los católicos y conservadores que habían apoyado el advenimiento de la República dieron la espalda al nuevo régimen. Por otro lado, el movimiento anarquista, los socialistas de izquierda y los pequeños partidos comunistas consideraban insuficiente la democracia liberal y social establecida en la Constitución y la tachaban de "formal" o "burguesa", sobre todo tras su fracaso en la reforma agraria. Los dos sectores políticos antagónicos quebrantaron la Constitución en distintas ocasiones: la izquierda revolucionaria en octubre de 1934 y la derecha antidemocrática primero en agosto de 1932 y luego, con fatales consecuencias, el 18 de julio de 1936 (Varela Suanzes, 2003: 41).

⁴⁶ Decreto de 8 de mayo de 1931 (Gaceta de Madrid, 10 de mayo de 1931).

automáticamente en aquellos distritos con candidato único. Otra medida innovadora fue la ampliación del cuerpo electoral, al reducir la edad electoral de veinticinco a veintitrés años y al reconocer la calidad de elegibles a las mujeres⁴⁷ y al clero. En tercer lugar, se estableció como fórmula electoral el sistema de mayorías cualificadas a dos vueltas, con el objeto de favorecer la creación de grandes partidos (Montero, Llera y Torcal, 1992: 11). Por último, se sustituyó a los distritos uninominales por las circunscripciones provinciales, en vistas de corregir el posible renacimiento de los caciques locales que tanto habían contribuido a la degradación del sistema parlamentario en otra época y de garantizar una mayor igualdad en los procesos electorales. Esta circunstancia se puso de manifiesto en la exposición de motivos que acompañó al nuevo régimen electoral:

“El Gobierno no ha podido olvidar los graves inconvenientes que para la pureza del sufragio ofrece la vigente Ley electoral, que al establecer el sistema de mayoría por pequeños distritos unipersonales, dejó abierto ancho cauce a la coacción caciquil, a la compra de votos y a todas corruptelas harto conocidas.

Para evitarlo ha parecido medida de precaución indispensable sustituir los distritos por circunscripciones provinciales, siendo interesante hacer resaltar que este sistema coloca en un plano de igualdad a todos los electores y elegibles, ya que el procedimiento de distritos unipersonales, no solo no perjudicaría a los candidatos republicanos, sino que más bien les favorecería, por cuanto que los vicios mismos del sistema hacen que muchos de los elementos que antes fueron adversos, hoy se hayan puesto al lado del Gobierno”.

(Exposición de motivos del Decreto de 8 de mayo de 1931)

Sin embargo, el sistema electoral mayoritario de la Segunda República se alejó notablemente de sus expectativas. En concreto, favoreció la polarización electoral y la fragmentación de la representación parlamentaria, ya que las primas concedidas a las mayorías condujeron a la creación de coaliciones constituidas por partidos extremistas y antisistema que tenían como objetivo el ganar las elecciones. De este modo, como evidencian Montero y Pallarès (1992), las tres consultas electorales que se celebraron durante la Segunda República, aunque fueron competitivas y democráticas, provocaron “desplazamientos espectaculares de la fuerza parlamentaria de los partidos”, que dieron lugar a “un sistema pluripartidista con mayores dosis de fragmentación y polarización que los de la Alemania de Weimar”. Esta fragmentación parlamentaria desencadenó una gran inestabilidad gubernamental (Linz, 1978)⁴⁸. Estos factores han llevado a considerar el sistema electoral del año 1931 como uno de los elementos clave que determinaron la quiebra final de la Segunda República. Por ello, el sistema electoral republicano se consideró una especie de “antimodelo” (Calvo Sotelo, 1998:674; Montero, Llera y Torcal, 1992:10) a la hora de diseñar el sistema electoral de la transición política española.

⁴⁷ Se recuerda que en las elecciones locales el *Real Decreto de 10 de octubre de 1924* reconocía por primera vez el sufragio femenino a las mujeres no sujetas a la patria potestad y a la autoridad marital, a la mujer viuda, separada en virtud de sentencia firme o cuando se haya declarado judicialmente la ausencia del marido.

⁴⁸Según Linz (1978: 111-112), los gobiernos españoles de la Segunda República sufrieron la mayor inestabilidad de todos los países europeos, en el periodo que transcurre desde la depresión económica de 1929 hasta la Segunda Guerra Mundial, ya que duraron una media de ciento un días, seguidos solo de los de Austria (ciento cuarenta y nueve días entre 1930 y 1932), los de Francia (ciento sesenta y cinco días entre 1929-1940) y los de Alemania (doscientos cincuenta y ocho días entre 1930-1933).

Más allá de las consecuencias que se derivaron del sistema electoral, durante la Segunda República, la práctica electoral evidenció que las elecciones fueron competitivas y menos falseadas que en periodos anteriores. Para garantizar el buen desarrollo de los procesos electorales se recurrió al modelo institucional de 1907. De este modo, las Juntas del Censo Electoral y las ME se convirtieron en los órganos electorales destinados a administrar y supervisar las elecciones. Aunque, a diferencia del periodo anterior, se suprimió la participación del Tribunal Supremo en el control electoral como órgano encargado de informar a las Cortes sobre la validez y legalidad de las elecciones y se transfirió esta competencia a la Asamblea Constituyente.

La AE de la Segunda República operó en un contexto favorable, en el que se reconocieron los requisitos procedimentales mínimos de la democracia, entre otros, la competencia y el pluralismo político en las contiendas electorales, y en el que se denotaron, también, cambios importantes en los distintos sectores de la opinión pública (quizá porque fue entonces cuando ésta comenzó a existir y a manifestarse de un modo masivo). En este entorno propicio, la representación política articulada sobre las elecciones adquirió profundidad, abandonando el carácter ficticio que, en buena medida, había tenido durante la Restauración. Las elecciones dejaron de ser un epifenómeno, un puro reflejo en las estructuras de poder, y adquirieron vida propia. Estas circunstancias han conducido a afirmar que “la plena significación democrática de las elecciones no se alcanzó en España hasta la Segunda República” (Montero y Pallarés, 1992; Varela Díaz, 1977: 298-299).

Por ello, como contraste a los periodos históricos analizados hasta el momento, durante el lustro republicano no hubo ninguna denuncia de corrupción electoral en la sede parlamentaria. La mayor parte de los discursos políticos se centraron en la configuración del Estado, y las propuestas de reforma electoral no versaron sobre las garantías del sufragio, sino sobre la búsqueda de la proporcionalidad en el sistema electoral, aunque todos estos intentos fracasaron (De Carreras, 1983)⁴⁹. La única novedad destacable, aunque no afectó al modelo de AE, se produjo el 27 de julio de 1933⁵⁰, cuando se procedió a endurecer el sistema electoral mayoritario cualificado, al exigir la obtención del 40 por 100 de los votos a los candidatos para poder ser proclamados en la primera vuelta, frente al 20 por 100 que se solicitaba en el procedimiento electoral de mayo.

La inestabilidad gubernamental, propiciada por el sistema electoral, llegó a su culmen tras la constitución, en el mes de marzo, de las Cortes emanadas de las elecciones de

⁴⁹ Los intentos de reforma electoral más destacables fueron: el anteproyecto de Ley Electoral que realizó la Comisión Jurídica Asesora en 1932; las iniciativas que se propugnaban desde Cataluña para que se instaurase la fórmula electoral proporcional; el proyecto electoral que presentó el gobierno de Samper a las Cortes en 1934 a semejanza del elaborado por la Comisión Jurídica; y los múltiples intentos fallidos que se produjeron a lo largo de 1935 (De Carreras, 1983:167-168).

⁵⁰ *Ley de Reforma Electoral de 27 de julio de 1933.*

febrero 1936⁵¹. Estas Cortes destituyeron a Alcalá Zamora, produciéndose, así, un vacío de poder en la presidencia de la República. El 8 de mayo de 1936 se nombró a Azaña, como nuevo presidente, que escogió al republicano Santiago Casares Quiroga para formar gobierno. La situación del país era cada vez más crítica, los casos de violencia pública se multiplicaron, el enfrentamiento de las facciones políticas se agudizó y los militares descontentos conspiraban para derrocar el régimen. A partir de mayo la crisis se agudizó. El golpe militar del 18 de julio de 1936 acabó con la Segunda República y desató, hasta el año 1938, la Guerra Civil en España. Aunque el inicio de la Guerra Civil no llevó consigo la desaparición del gobierno republicano, ya que éste “adoptó la revolución con la esperanza de controlarla⁵²”(Carr, 2001:191). Durante este periodo, la guerra dejó a España sin elecciones y, en consecuencia, sin una estructura organizativa y funcional que asumiera la administración y supervisión para garantizar el buen cumplimiento de las reglas del juego electoral.

4.3.6. La AE durante el Franquismo (1938-1975)

La Guerra Civil finalizó con el triunfo de los nacionalistas frente a los republicanos, lo que sumergió a España en un Estado conservador, gobernado por el general Franco. Sin embargo, el proceso de institucionalización del Franquismo se produjo ya desde el principio de la guerra. El 24 de julio de 1936, se creó una Junta de Defensa Nacional⁵³ con el objeto de centralizar y coordinar los diferentes poderes militares. La Junta de Defensa ejerció de poder ejecutivo y sancionador en el territorio nacional y prohibió la manifestación de cualquier tipo de actuación política (partidos, sindicatos, etcétera)⁵⁴. Este órgano evolucionó en septiembre hacia un mando único, que eligió a Franco como jefe de todos los ejércitos, concediéndole el título de Generalísimo, al tiempo que le otorgaba todos los poderes del Estado⁵⁵. El 19 de abril de 1937, se unificó a los grupos fascistas en un único partido o Movimiento Nacional, del que Franco pasó a ser su jefe nacional y supremo caudillo. Por otro lado, el Franquismo también había calado en una parte importante de la estructura social. La iglesia, el ejército, la oligarquía terrateniente y la burguesía financiera e industrial,

⁵¹ Las elecciones de febrero de 1936 dieron una victoria ajustada a la izquierda. El 19 de febrero el presidente de la República llamó a Azaña para formar gobierno, pero su subida al poder no trajo la calma. Después de las elecciones las milicias de los diversos movimientos juveniles motivaron la violencia callejera degenerando en una guerra a bandas. Los falangistas intentaron asesinar a un profesor socialista, por lo que la Falange tuvo que ser declarada ilegal y su máximo dirigente encarcelado. La izquierda estaba dividida y Largo Caballero planteaba públicamente la revolución proletaria.

⁵² Con este cometido se nombró el 4 de septiembre del año 1936 a Largo Caballero como jefe de un gobierno integrado por el Frente Popular, en el que había una evidente hegemonía de las centrales sindicales. Largo Caballero fue sustituido el 17 de mayo del año 1937 por el socialista Negrín.

⁵³ *Boletín de la Junta de Defensa Nacional*, número 1 (Aranzadi, número 1436).

⁵⁴ Decreto de 13 de septiembre de 1936. Partidos políticos (*Boletín de la Junta de Defensa Nacional*, número 22. Aranzadi, número 1554); y Decreto de 25 de septiembre de 1936. Partidos políticos (*Boletín de la Junta de Defensa Nacional*, número 30. Aranzadi, número 1593).

⁵⁵ Decreto de la Junta de Defensa Nacional, número 138, de 29 de septiembre de 1936. (Aranzadi 1936, número 1603).

junto con los católicos de zonas rurales y diversos sectores de clases medias urbanas, se convirtieron en los soportes sociales del bloque nacionalista. En consecuencia, los nacionalistas ya contaban, tras su victoria, con parte de los elementos estructurales que configuraron su régimen político, la dictadura. Por ello, el 30 de enero de 1938, los primeros órganos de la administración franquista comenzaron⁵⁶ sus actividades.

La dictadura franquista se caracterizó por ser una “dictadura personalista”⁵⁷ (Huntington, 1994:109). De este modo, el líder (Franco) era la fuente de la autoridad y, como Jefe de Estado, concentraba la soberanía nacional⁵⁸ en su persona. Este principio dejaba en evidencia las incompatibilidades entre el régimen político que se implantó durante este periodo y la democracia liberal-representativa. Sin embargo, el Franquismo intentó legitimar su existencia a raíz de la condena de Naciones Unidas al régimen, primero cuando acordó, en el año 1945, el no admitir a España en su seno y unos años después al proceder a su aislamiento internacional. Para limpiar su imagen internacional, la dictadura articuló varios mecanismos institucionales de cariz democrático. En primer lugar, se aprobó una especie de catálogo de derechos de los españoles, pero muy recortado y sin garantías, que fue denominado *Fuero de los Españoles*⁵⁹, junto a ello se implantaron las Cortes y se reconoció el referéndum. De este modo, Franco intentó promover la ocultación de las formas más autoritarias del Estado buscando su legitimación en una nueva formulación de las características del régimen, que acabó presentando como “democracia orgánica” (Redero, 1997:29).

A continuación, se aborda el modelo de AE que imperó tanto en las elecciones a las Cortes como en el referéndum franquista. Sin embargo, hay que puntualizar que las elecciones durante el Franquismo carecieron de la estructura democrática necesaria, de los requisitos mínimos que permiten determinar un sistema político como democrático (“sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, recurrentes, correctas; más de un partido; diferentes y alternativas fuentes de información”, -Dahl, 1999; Morlino, 2007:5-). Ante este déficit de garantías democráticas, las elecciones franquistas, como en cualquier régimen autoritario⁶⁰, eran un “instrumento del ejercicio del poder” (Nohlen, 2004: 13), ya que tenían “un significado simbólico de legitimación, de expresión y consenso o de apoyo a

⁵⁶ Ley de 30 de enero de 1938 (*Boletín Oficial del Estado*, 31 de enero de 1938).

⁵⁷ Huntington (1994:109) destaca que la característica distintiva de la “dictadura personalista” es que “*el líder individual es la fuente de autoridad, y que el poder depende del acceso a él, su cercanía, su dependencia y apoyo directo*”.

⁵⁸ En este sentido, ver la *Ley sobre la Jefatura del Estado de 8 de agosto de 1939* (BOE, 9 de agosto de 1939).

⁵⁹ Ley de 17 de julio de 1945 (BOE número 199, de 1945).

⁶⁰ Linz (1974:1474) entiende por régimen autoritario todos los “*sistemas políticos con un pluralismo limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de los límites formalmente mal definidos, pero en realidad predecibles*”.

favor del régimen por parte de una sociedad civil controlada y no autónoma” (Morlino, 1996:132).

4.3.6.1. La AE en las elecciones a las Cortes franquistas

El Franquismo instauró un simulacro de órgano legislativo para la “participación del pueblo español en el Estado”⁶¹. Las Cortes franquistas eran órganos limitados y sometidos a la potestad suprema del Jefe del Estado, por lo que, en la práctica, se convertían en una especie de asamblea consultiva, ya que no podían ejercer como órganos representativos al no existir la libertad de elección ni el sufragio universal para elegir a los representantes parlamentarios.

En sus inicios, las Cortes estuvieron integradas por representantes natos y electivos, en representación de las distintas instituciones políticas y profesionales, o bien designados por el propio Franco, por lo que ninguno de sus procuradores fue elegido por los ciudadanos. A partir del 23 de noviembre de 1966⁶² las Cortes modificaron su representación. Se redujo el número de procuradores elegidos en nombre de las diversas instituciones de la administración, se incrementó la nómina de representantes de las entidades profesionales y se incluyó la figura del procurador por el tercio familiar –ocupó alrededor de un centenar de escaños-, que era designado en circunscripciones provinciales mediante el sufragio directo de cabezas de familias y mujeres casadas (Rueda, 1998: 29).

Las elecciones de los representantes orgánicos o familiares a Cortes se regularon con un nuevo procedimiento electoral⁶³ que recurrió, con carácter supletorio, al régimen electoral del año 1907. Por ello, la AE continuó manteniendo intacta la estructura formal de este periodo (Juntas del Censo Electoral –JC, JP y JM- y Mesas Electorales –ME), aunque se modificaron algunos aspectos relacionados con su composición y actividad funcional.

En el caso de las ME, para poder ser elegido miembro de estos órganos electorales se ampliaron los requisitos previos. De este modo, el presidente y los adjuntos no solo debían ser electores de la sección, sino también poseer un título académico o profesional; ser beneficiario del régimen de protección a familias numerosas; y estar afincado en el municipio o ejercer en su término actividades de carácter agrícola, industrial o comercial, como empresario, técnico u obrero. Además, a todos los miembros de las ME, incluidos los interventores, se les exigía, para poder ejercer acertadamente sus funciones, poseer el grado de instrucción necesario y carecer de defecto físico que le impidiera o dificultase. Respecto al sistema de designación, el alcalde seleccionaba y presentaba la propuesta de candidatos a miembros de las ME, por lo que se desplazó a las JM de este cometido,

⁶¹ Ver artículo 1º de la Ley de Cortes de 18 de julio de 1942.

⁶² Ver Ley Orgánica del Estado de 23 de noviembre de 1966.

⁶³ El procedimiento electoral para la elección de las Cortes franquista se reflejó en la Ley 26/196, de 28 de junio (BOE, 1 de julio de 1967), que fue ampliada, con posterioridad, por el Decreto 1796/67 (BOE, 2 de agosto de 1967).

politizándose, así, la elección del personal de estos órganos electorales. A las JM se les otorgó la competencia residual de supervisar las propuestas del alcalde, con el objeto de saber si los candidatos a personal de la ME reunían los requisitos exigidos, y en función de ello, realizar el nombramiento. Sin embargo, las JM podían designar excepcionalmente a algunos miembros de las ME cuando el número de electores que cumplían los requisitos formales era menor al necesario. De esta manera, a diferencia del año 1907, se volvió a politizar la supervisión electoral, aunque en este supuesto, las garantías electorales tenían poco sentido cuando las elecciones no eran libres, al celebrarse en un contexto de régimen autoritario.

En relación con las JP se les amplió su contenido funcional, al asumir, también, dos nuevas funciones que perdurará hasta nuestros días: la supervisión de la campaña electoral y el control de los gastos electorales. En la campaña electoral, las Juntas llevaban a cabo las tareas siguientes: supervisar antes de la campaña electoral los elementos publicitarios (fotografías y textos) que iban a emplear los candidatos, y si los documentos reunían los requisitos⁶⁴ se remitían a los diarios correspondientes; autorizar antes de su celebración las reuniones o actos públicos de propaganda electoral; y supervisar y autorizar, en su caso, los folletos, hojas, carteles y, en general, todos los impresos que vayan a ser utilizados durante la campaña electoral. Respecto al control de gastos electorales, si apreciaban indicio racional de gastos prohibidos, pasaban el tanto de culpa a la jurisdicción penal. Como novedad sustantiva, las JP podían resolver las reclamaciones sobre la proclamación de candidatos y sobre la validez de la elección. En el primer caso, los acuerdos de las Juntas no eran recurribles, pero en el segundo existía la posibilidad de recurrir mediante un “recurso de súplica” ante la JC. Estas competencias electorales, a pesar de que surgen en el entorno del régimen franquista, serán recogidas, con posterioridad, en la AE de la transición política española.

4.3.6.2. La AE en el referéndum franquista

El referéndum⁶⁵ fue otro de los recursos empleados por el Franquismo para acallar las críticas internacionales y materializar la democracia encubierta. Esta medida cobró cuerpo por primera vez el 22 de octubre de 1945⁶⁶ con la finalidad de evitar que “la voluntad

⁶⁴ La fotografías y textos de los candidatos debían reunir los requisitos siguientes: *“una fotografía reciente de cada uno de ellos, tamaño máximo 6,5 por 9 centímetros, en las que éstos deberán aparecer solos, así como un texto en el que se contenga su historial y su programa, que no deberá rebasar quinientas palabras, excluido en el cómputo el nombre completo del candidato”* (artículo 15 del Decreto 1796/67, de 20 de julio).

⁶⁵ El referéndum como fórmula de democracia directa fue recogida por primera vez durante la Segunda República, en la Constitución de 1931 (artículo 66), aunque no llegó a aplicarse. Durante el Franquismo se celebraron dos referéndums: el 6 de julio de 1947, con motivo de la Ley de Sucesión; y el 14 de diciembre de 1966, con motivo de la Ley Orgánica del Estado.

⁶⁶ Ver Ley de 22 de octubre de 1945 (BOE número 297). La Ley de 22 de octubre de 1945 fue actualizada por el Decreto 2913/1966, de 21 de noviembre (BOE, 22 de noviembre de 1966).

de la Nación pueda ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios”⁶⁷. El referéndum permitió, mediante el reconocimiento del sufragio universal directo, la participación política de todos los españoles mayores de veintiún años, sin distinción de sexo, estado o profesión, en el proceso electoral. De esta manera, y como contraste a las elecciones a Cortes, la representación ya no era orgánica sino individual.

En relación con la AE, la organización, supervisión y control de las elecciones se llevó a cabo en los mismos términos utilizados para las elecciones a representantes orgánicos. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, de poco servía crear una AE que garantizase el sufragio, si este modelo operaba en un sistema represor que no permitía que salieran a la luz las discrepancias política.

Las elecciones franquistas, en cualquiera de sus variantes (democracia orgánica o democracia directa), solo se utilizaron como instrumentos de legitimación del sistema ya impuesto, como plebiscitos para mejorar la imagen y mantener en el poder a una autoridad incuestionable. Sin Cortes que representaran la soberanía nacional, sin concurrencia libre y pluralista de partidos, etcétera, las elecciones no podían ser libres y, por ello, el papel de la AE como autoridad garantizadora de los procesos electorales, durante este periodo, quedó desnaturalizado.

4.4. La institucionalización de la AE independiente y especializada en la transición y consolidación de la democracia en España (1975-1985)

El fallecimiento de Franco, el 20 de noviembre de 1975, tras casi cuarenta años de régimen autoritario, fue el inicio de la transición⁶⁸ de la dictadura a la democracia, inaugurándose, así, un periodo de democratización en España. Como destaca Huntington (1994:45) la democratización, en su nivel más básico, supone el fin del régimen autoritario⁶⁹, el establecimiento del régimen democrático y su consolidación. Estas etapas se sucedieron, también, en el caso español.

Desde el Franquismo, se había previsto la sucesión del régimen mediante la articulación de dos medidas: la aprobación de la *Ley de Sucesión*⁷⁰ en el año 1947 y la proclamación del príncipe Juan Carlos como heredero en el año 1969. Además, desde los años sesenta, la transformación social y económica de España creó las condiciones de

⁶⁷ Exposición de motivos de la *Ley de 22 de octubre de 1945*.

⁶⁸ Según O'Donnell y Schmitter (1988: 19-20), la transición democrática se refiere al intervalo que se presenta entre el resquebrajamiento del régimen autoritario y el establecimiento de un régimen democrático.

⁶⁹ O'Donnell y Schmitter (1988) definen al proceso que supone la finalización o resquebrajamiento del régimen autoritario como “liberalización”.

⁷⁰ *Ley de 26 de julio de 1947* fue aprobada en sesión plenaria de 7 de junio y por referéndum de 6 de julio de 1947. Su artículo 6 señalaba lo siguiente: “En cualquier momento el Jefe de Estado podrá proponer a las Cortes la persona que estime deba ser llamada en su día a sucederle, a título de Rey o de Regente (...)”.

estabilidad y relativa prosperidad necesarias para un eventual “despegue democrático”. Junto a ello, existía una convicción amplia, a nivel social, de que de alguna forma de evolución democrática era inevitable después de cuarenta años de dictadura, ya que tras la caída, en el año 1974, de las dictaduras en Grecia y Portugal, la dictadura española aparecía en Europa como un anacronismo inadmisible (Fusi y Palafox, 1997:370).

Como se ha podido apreciar, los requisitos para la democracia, tanto sociales como económicos, ya existían en España en el año 1975 y, por ello, un liderazgo hábil y comprometido pudo dirigir la democratización con relativa rapidez y facilidad (Huntington, 1994: 75). La muerte de Franco condujo al nombramiento de Juan Carlos como rey y abrió las puertas hacia una nueva forma de gobierno en España, la Monarquía. A partir de ese momento, la Monarquía “actuando como escudo frente al involucionismo y punto de encuentro entre la reforma y la ruptura” se convirtió en el motor fundamental de un proceso de cambio político que concluyó con la institucionalización o consolidación de la democracia en España (Aguilera de Prat, 1997:39).

Según Fusi y Palafox (1997:371), junto con la Monarquía, otro de los factores que allanaron el camino hacia la democracia en España fue la voluntad de compromiso y negociación de la oposición democrática. El pragmatismo de la oposición –que supo anteponer el restablecimiento de la democracia a consideraciones maximalistas y doctrinarias-, le llevó a abandonar, a partir de un cierto momento, sus aspiraciones a una “ruptura” y a terminar por aceptar “la reforma” propuesta por Suárez, tras su nombramiento por el rey en julio de 1976.

En resumen, la transición democrática en España no solo fue “un caso clásico de transformación democrática desde el poder” (Huntington, 1994: 117) sino también una “transición pactada⁷¹” (O’Donnell y Schmitter, 1988). En este último sentido, en los acercamientos entre el poder y la oposición hubo una predisposición mutua a pactar (Aguilera de la Prat, 1999) y a solventar las diferencias de una manera pacífica, ya que tanto los políticos del gobierno como los de la oposición subordinaron sus intereses personales o de grupo a las necesidades de largo plazo de la democracia, resistiendo incluso la provocación a la violencia de la oposición radical y de los conservadores del gobierno. Este clima de negociación y consenso fue el que se mantuvo, por tanto, en el diseño de las nuevas reglas del juego democrático, en la elaboración de los pilares institucionales básicos destinados a dar sustento al nuevo régimen político, y dentro de las piezas que debía configurar este nuevo entramado institucional se encontraba, también, la AE española.

⁷¹ Según O’Donnell y Schmitter (1988: 63), “los pactos no son rasgos necesarios para lograr una transición exitosa, pero pueden ser de suma importancia en cualquier régimen sustentado en una instalación gradual. Usualmente, los pactos son realizados entre un selecto grupo de actores que busca definir (o, mejor aún, redefinir) las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas a los intereses vitales de quienes los acuerdan”.

Este epígrafe se estructura en dos apartados. Se comienza por las instituciones o reglas formales que se prevén para instaurar y consolidar la democracia en España. En segundo lugar, se concluye con las características organizativas y funcionales de la AE que se originó en la transición política y que contribuyó no solo a afianzar la legitimidad de los procesos electorales celebrados durante este periodo, sino también a fortalecer el régimen político democrático representativo en España.

4.4.1. Pilares institucionales básicos en la transición y consolidación de la democracia en España

Como destacan, entre otros, Przeworski (1995), Linz y Stepan (1996) y Morlino (2005), las instituciones que se crean e implantan en las “democracias emergentes” son elementos clave y definitorios de su consolidación democrática, por lo que el régimen político se consolida cuando es capaz de imponer una nueva estructura institucional. Desde esta perspectiva, los mecanismos institucionales se convierten en los principales factores estratégicos de cualquier proceso de democratización, sobre todo porque las reglas “limitan el grado de incertidumbre” que experimentan todos los actores en el momento de la transición (Montoya Bayardo, 2008:102) y contribuyen, además, a la expansión de la legitimidad, al desarrollo de un “conjunto de conductas positivas con respecto a las instituciones democráticas, las cuáles se consideran las más apropiadas para gobernar el país” (Morlino, 2005:175).

En el caso concreto de la transición y consolidación española, los pilares institucionales básicos fueron objeto de una “negociación sucesiva entre el Gobierno y los sectores del antiguo régimen, de una parte, y entre el Gobierno y los primeros partidos democráticos, por otra” (Montero, Llera y Torcal, 1992: 16). Fruto de los distintos pactos y negociaciones surgen la *Ley para la Reforma Política del 4 de enero de 1977*⁷², en la que se revelaban las características del nuevo sistema político, y el *Real Decreto-Ley 20/1977*, donde se recoge el nuevo procedimiento electoral, que inauguró las elecciones de ese mismo año, y el que se contempla, también, el nuevo modelo institucional encargado de gestionar y controlar las elecciones. Estos dos preceptos normativos nacen con un carácter de provisionalidad, ya que pretendían dotar de un marco legal inmediato la transición a la democracia y, en particular, a las primeras elecciones democráticas del 15 de junio de 1977. Por tanto, correspondían a este estadio intermedio propio de un cambio de régimen en el que las decisiones políticas aún no gozan de todos los controles democráticos (Laiz, 2002:127).

La *Ley para la Reforma Política del 4 de enero de 1977* ha sido considerada como la última Ley fundamental del Franquismo y la primera de la democracia, ya que su contenido

⁷² Ley 1/1977 de 4 de enero para la Reforma Política.

se fragua en el último gobierno nacido de legalidad franquista⁷³, a pesar de que fue Adolfo Suárez el que la hizo suya. De este modo, en los debates parlamentarios, el gobierno de Suárez se enfrentó con la resistencia del Franquismo continuista que obstruyó una evolución en profundidad del sistema (Vallés, 1982: 16). Tras su aprobación en la Cámara⁷⁴, la reforma fue sometida a referéndum popular el 15 de diciembre de 1976. La oposición democrática propugnó la abstención y la derecha antidemocrática el voto negativo. Ambas tendencias fueron derrotadas. La participación alcanzó el 77 por 100 del electorado y solo un 1,97 por 100 votó en contra, mientras que el 72,38 por 100 lo hizo de forma afirmativa (Varela Suanzes, 2003:43).

La reforma política auguraba la implantación de la democracia liberal-representativa en España, al recoger varios de los requisitos mínimos de los regímenes democráticos (imperio de la ley⁷⁵, la soberanía nacional, entre otros); además, atribuía al gobierno la potestad de regular las primeras elecciones⁷⁶. Junto a ello, la reforma incluía varios de los principios básicos del procedimiento electoral: la provincia como circunscripción electoral, una fórmula mayoritaria para la elección del Senado y, rompiendo con la inercia electoral de la historia política española, contemplaba la fórmula proporcional para la elección del Congreso, aunque con “dispositivos correctores” y “barrera mínima”⁷⁷.

Después de la aprobación y ratificación popular de la reforma política, el segundo paso en el proceso de democratización era legitimar el sistema político. Por un lado, para que las elecciones fueran libres y competitivas, había que dar cabida en la contienda electoral a todos los partidos políticos. La mayor parte de las fuerzas políticas se legalizaron en febrero de 1977, con la excepción del Partido Comunista, al que Suárez regularizó el 9 de abril de ese mismo año⁷⁸. Por otro lado, para la celebración de las elecciones generales del 15 de junio de 1977 se necesitaba diseñar un nuevo procedimiento electoral. Pocas semanas después de la publicación de la reforma política nace el *Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales*⁷⁹, como producto, según Martínez Cuadrado (1983:45), del entendimiento entre altos funcionarios del Ministerio de Justicia, Letrados de las Cortes y del Consejo de Estado e intermediarios de líderes políticos de determinada relevancia en su contacto pre-constituyente y pre-electoral entre la Presidencia

⁷³ La elaboración de la Ley para la Reforma Política se debe a Torcuato Fernández Miranda.

⁷⁴ Fue aprobada por 425 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones (Fusi y Palafox, 1997: 376).

⁷⁵ “La democracia en el Estado español se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana de pueblo” (artículo 1º de la Ley 1/1977 de 4 de enero para la Reforma Política).

⁷⁶ “El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de trescientos cincuenta diputados y elegir doscientos siete senadores (...)”. (Disposición adicional primera de la Ley 1/1977 de 4 de enero para la Reforma Política).

⁷⁷ Disposición Transitoria Primera de la Ley para la Reforma Política de 1977.

⁷⁸ Suárez desoyó la Sentencia de ilegalización dictada por el Tribunal Supremo con respecto al Partido Comunista. “El Tribunal Supremo –que debía resolver los conflictos que se planteaban en torno al registro oficial de los partidos políticos, legalizados en febrero de 1977-” (Fuxi y Palafox, 1997:377).

⁷⁹ BOE núm. 70, de 23 de marzo de 1977.

del Gobierno y los secretarios generales de los partidos destacados por sus conexiones con los partidos del arco europeo. La lógica que guió los intercambios entre los distintos actores políticos fue fruto de una elección racional, ya que “los efectos del procedimiento electoral fueron buscados conscientemente por las élites políticas durante el proceso de negociación de las reglas del juego del nuevo régimen democrático” (Montero, Llera y Torcal, 1992: 8).

El procedimiento electoral de 1977 retomó los principios generales de la reforma política (sistema electoral proporcional para el Congreso y mayoritario para el Senado, circunscripción provincial, etcétera) y desarrolló aquellos que carecían de contenido. Entre otros, la barrera legal para el reparto de escaños (el 3 por 100 de los votos emitidos en el distrito), el dispositivo corrector de fórmula proporcional en las elecciones al Congreso (la fórmula D’Hont), las garantías electorales y los órganos electorales encargados de administrar y supervisar los procesos electorales (la AE). De este modo, el marco electoral de la transición política española recoge, también, a los órganos electorales, es decir, a uno de los elementos primordiales dentro del conjunto de instituciones que influyen y revierten en la consolidación de los regímenes políticos democráticos (IDEA, 2004; López Pintor, 2004; Nohlen, 2006; PNUD, 2004; UIP, 2004).

Junto a los dos textos jurídico-políticos citados, es importante destacar que en el año 1978, las Cortes originadas tras las primeras elecciones democráticas presentaron y aprobaron, el 31 de octubre, la Constitución española de 1978, que fue sometida a referéndum y ratificada favorablemente el 6 de diciembre de ese mismo año. En este nuevo marco constitucional se recogieron las líneas maestras de los dos preceptos anteriores, entre los que se encontraban el reconocimiento del derecho fundamental del sufragio (activo y pasivo) y la institucionalización de las elecciones libres y periódicas⁸⁰ como mecanismo fundamental de participación política de los ciudadanos en la esfera pública.

A pesar de que la Constitución establecía que los derechos fundamentales debían desarrollarse por medio de leyes orgánicas⁸¹, hubo que esperar al año 1985 para que se aprobara un nuevo marco regulador del derecho al sufragio y de la participación electoral. Por ello, aunque el procedimiento electoral del año 1977 surgió con un remarcado carácter de provisionalidad, al final no solo reguló las elecciones del 15 de junio de 1977 sino también las elecciones generales del 1 de marzo de 1979 y del 28 de octubre 1982.

En resumen, a partir de 1977 un nuevo rumbo político guió a España. La celebración de elecciones libres y competitivas sustentadas en el restablecimiento de las libertades civiles y la creación de una serie de instituciones que permitieron asegurar la igualdad de los ciudadanos ante el Estado y la ley, dieron paso a la instauración y consolidación de la

⁸⁰ “Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en el elecciones periódicas por sufragio universal” (artículo 23.1 de la CE de 1978).

⁸¹ En este sentido, ver artículo 81 de la CE de 1978.

democracia representativa en este país. En este proceso de consolidación democrática, el procedimiento electoral de 1977 se destacó como uno de sus pilares básicos, tal y como se puso en evidencia el vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, en la sede parlamentaria:

“Hoy está fuera de toda discusión la innegable funcionalidad del Decreto-Ley de 1977 para la consolidación del sistema democrático (...). El hecho de que aquel texto (...), haya permitido estructurar de una forma bastante adecuada el sistema de representación democrática, permitiendo la alternancia en el poder, incluso el logro de mayorías absolutas, se ha mostrado, a nuestro juicio, como un sensible instrumento de recepción de los cambios políticos que se han operado y pueden operar en nuestro país”.

(DSCD, Serie A, número 174, 5 de diciembre de 1984, p. 8063).

4.4.2. La institucionalización de la AE independiente y especializada

Los órganos electorales independientes suelen ser uno de los factores más importantes a la hora de asegurar las elecciones libres y justas (Goodwin-Gill, 2006: 136; Orr, Mercurio y Williams, 2003: 339; UIP, 2004). En especial, porque una estructura independiente puede garantizar mejor la neutralidad política, lo que contribuye, sobremanera, a asegurar la legitimidad y la estabilidad de los regímenes políticos que se encuentran en vías de consolidación (López Pintor, 2004). Estos motivos justificaron, también, la apuesta por un modelo institucional independiente en la transición política española.

Las élites político-parlamentarias partieron de una doble lógica (histórica y estratégica) a la hora de emprender el diseño del nuevo modelo electoral. Por un lado, la opción de apostar por una AE independiente fue fruto de una elección racional, de una interacción estratégica. La nueva organización electoral debía contribuir a legitimar los resultados de las primeras elecciones que se iban a celebrar tras el largo paréntesis del régimen autoritario. Por ello, todos los actores políticos y sociales coincidieron, motivados por la “lógica de la desconfianza” (Schedler, 1999b:189), en diseñar un modelo institucional eficaz y eficiente, que garantizase la objetividad, la igualdad y el respeto a la reglas del juego electoral, con la finalidad no solo de instaurar la democracia sino también de facilitar su posterior consolidación. Por otro lado, las élites político-parlamentarias utilizaron como referente fundamental el modelo institucional del periodo anterior, dándose, así, una clara “dependencia de rumbo” (Krasner, 1984; Peters, 2003) en la elaboración de la nueva estructura electoral. En concreto, se recurrió al modelo institucional del año 1907, aunque se perfeccionó tanto su dimensión interna (al dotar de un mayor número de garantías de independencia a su personal) como externa (al aumentar su contenido funcional).

En términos generales, la AE que se originó en la transición política española conservó la estructura formal del año 1907, las Juntas Electorales y las ME. Las Juntas Electorales perdieron su calificativo “del Censo Electoral” y pasaron a denominarse Junta Central (JEC), Juntas Electorales Provinciales (JEP) y Juntas Electorales de Zona (JEZ), denominación que se conserva hasta nuestros días. Además, este modelo electoral supuso

la consolidación e institucionalización definitiva de una AE independiente. La independencia en las Juntas Electorales se articuló mediante el diseño de una estructura interna alejada de la esfera política, en la que se apostó por una composición marcadamente judicial y profesional, a la que se sumó una mínima representación de vocales designados por el electorado o los partidos políticos. Por otro lado, en las ME, los representantes del electorado se convirtieron en sus máximos exponentes. Por tanto, la estructura interna de la AE se caracterizó por su neutralidad política, ya que ni el gobierno ni ninguna instancia (salvo la judicial) podían interferir en el ejercicio de sus actividades electorales. De ahí que los órganos electorales fueran creciendo en competencias directivas, organizativas y de control, mientras que los órganos de la administración gubernativa pasaron a convertirse en meros órganos de apoyo o colaboración de la estructura electoral.

A continuación, se analizan las características que definen los órganos electorales que conforman este modelo (la independencia del personal de las Juntas y el crecimiento de su contenido funcional, junto con las ME). Antes de iniciar el análisis, se debe puntualizar que la AE que se originó en este periodo contribuyó no solo a legitimar las primeras elecciones de la transición política sino también las que se celebraron en los años sucesivos (1979 y 1982), destacándose, de este modo, como uno de los elementos clave en el afianzamiento de la democracia en España, ya que la consolidación democrática, como señala Montoya Bayardo (2008:87), “implica el fortalecimiento o institucionalización del nuevo régimen con el paso del tiempo”.

4.4.2.1. La independencia de las Juntas Electorales

La independencia de la AE se intentó articular dotando a los órganos electorales de una estructura interna políticamente neutral. En este sentido, se diseñó un modelo de personal compuesto por tres colectivos: el personal judicial como garantes de la objetividad; los representantes de las corporaciones jurídicas y docentes como expertos y conocedores de las técnicas jurídico-públicas; y los representantes del electorado. Este último colectivo también poseía un perfil jurídico y/o docente, aunque se diferenciaba de la segunda tipología de personal en el sistema de selección, ya que los representantes del electorado eran designados por los partidos políticos (JEC y JEP) o por sorteo (JEZ). Por tanto, en contraste con el modelo electoral anterior, se originó una nueva categoría de personal, los representantes del electorado y, además, se reforzó el componente judicial de las Juntas y se disminuyó la presencia de los miembros procedentes de los órganos especializados. El aumento de la representación judicial en las Juntas Electorales alcanzará su máxima expresión en el modelo institucional de la AE actual.

Como se puede observar en la Tabla 4.11, junto con el personal citado, en las Juntas se diferenciaban, también, otros dos colectivos. El personal administrativo y los asesores

técnicos. A continuación, se aborda, en profundidad, cada una de las tipologías enumeradas.

Tabla 4.11. El personal de las Juntas Electorales (1977-1985)

Órganos	Composición
JEC	<ul style="list-style-type: none"> a) Presidente (1). Presidente del Tribunal Supremo b) Vocales (16): <ul style="list-style-type: none"> - El Consejo permanente de Estado Mayor más antiguo(1)(<i>novedad</i>) - Magistrados del Tribunal Supremo (5) (<i>novedad</i>) - Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (1) - Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (1) - Presidente del Consejo General de la Abogacía (1) (<i>novedad</i>) - Presidente de la Junta de Decanos de Colegios Notariales (1) (<i>novedad</i>): - Catedrático de Derecho de Madrid (1) (<i>novedad</i>) - Catedráticos de Derecho o Académicos (5) (<i>novedad</i>) c) Secretario. Letrado Mayor de las Cortes d) Asesor técnico (<i>novedad</i>). Director del Instituto Nacional de Estadística
JEP	<ul style="list-style-type: none"> a) Presidente (1). Presidente de la Audiencia Provincial b) Vocales (8): <ul style="list-style-type: none"> - Magistrados de la Audiencia Territorial (3)(<i>novedad</i>). Vicepresidente el más antiguo - Decano del Colegio de Abogados (1) - Decano del Colegio Notarial (1) - Catedrático de Derecho (1) - Vocales elegidos por el presidente a propuesta de los partidos políticos (2)(<i>novedad</i>) c) Secretario. Secretario de la Audiencia (<i>novedad</i>) d) Asesor técnico (<i>novedad</i>). Delegados Provinciales del Instituto Nacional de Estadística
JEZ	<ul style="list-style-type: none"> a) Presidente (1). Juez de primera instancia(<i>novedad</i>) b) Vocales (6)(<i>novedad</i>): <ul style="list-style-type: none"> - Jueces municipales o comarcales, los más antiguos (3) - Decano del Colegio de Abogados (1) - Electores (2) c) Secretario. Secretario Ayuntamiento (<i>novedad</i>) d) Asesor técnico(<i>novedad</i>)

Fuente: elaboración propia a partir del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales.

El personal judicial de las Juntas no solo se concentró en sus presidencias sino que su representación se hizo extensiva a las vicepresidencias y a las vocalías (ver Tabla 4.11).

Los órganos electorales central y provinciales conservaron, en su presidencia, el mismo perfil judicial que en el periodo anterior (presidente del Tribunal Supremo –JEC- y presidente de la Audiencia Provincial -JEP-). Esta tendencia general alcanzó, también, a las JEZ. Por primera vez, estas unidades administrativas estuvieron presididas por un miembro procedente del poder judicial, el juez de Primera Instancia⁸² o, si existía más de uno, el juez decano. La judicialización de las Juntas se plasmó también en el resto de las vocalías, por lo que se incorporaron cinco magistrados del Tribunal Supremo, en la JEC; tres magistrados de la Audiencia Territorial, en las JEP; y los tres jueces municipales o comarcales más antiguos de su respectiva clase⁸³, en las JEZ. En este último caso, cuando no había jueces

⁸² “Caso de estar vacante el Juzgado de Primer Instancia asumirá la presidencia de la Junta el Juez municipal o comarcal de la sede respectiva” (artículo 6 del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales).

⁸³ Se excluía de entre ellos al que asumía la presidencia (ver artículo 9.1. del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales).

suficientes, el número se completaba con los jueces de paz de las poblaciones de mayor número de habitantes. En relación con la vicepresidencia⁸⁴ de los órganos electorales, cabe destacar que era cubierta, en orden de antigüedad, por los vocales judiciales.

Si bien la incorporación del perfil judicial en las filas de la AE fue un mecanismo institucional previsto para garantizar la independencia de los órganos electorales, también el sistema de designación adoptado contribuyó a afianzar la objetividad en la selección de los candidatos a ocupar la estructura electoral. El sorteo se convirtió en el mecanismo de selección para los vocales de los órganos electorales central y provinciales. En el caso de la elección de los miembros de la JEC, los cinco magistrados del Tribunal Supremo⁸⁵, el sorteo se realizaba ante el presidente del Tribunal Supremo, dentro de los cinco días siguientes a la publicación de la convocatoria electoral. En las JEP, el procedimiento era similar, aunque la insaculación se ejercía por el presidente de la Audiencia.

Junto con el personal judicial, la estructura interna de los órganos electorales se constituía, también, por representantes de corporaciones jurídicas y docentes. La JEC se componía del consejero permanente del Estado Mayor más antiguo; el presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; el presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación; el presidente del Consejo General de la Abogacía; el presidente de la Junta de Decanos de Colegios Notariales de España; un catedrático de alguna de las Facultades de derecho que radicaban en Madrid, elegido por sorteo ante el rector de la Universidad Complutense; y hasta cinco vocales catedráticos de derecho o académicos elegidos de manera conjunta por las asociaciones, federaciones y coaliciones que presenten candidatos en más de veinticinco distritos, una vez habían sido proclamadas las candidaturas.

En las unidades electorales provinciales (JEP), los representantes de los órganos especializados y los elegidos, en su caso, por los partidos políticos eran los siguientes: el decano del Colegio de Abogados de la capital o quien desempeñe sus funciones; el decano del Colegio Notarial o el decano más antiguo con residencia en la capital de la provincial en que no exista Colegio; un catedrático de la Facultad o Facultades de derecho que se encontraban ubicadas en la provincia, o en su defecto un catedrático de otra Facultad⁸⁶, elegido por sorteo ante el rector de la Universidad más antigua de la capital o, en su defecto, ante el delegado provincial del Ministerio de Educación y Ciencia; y dos vocales elegidos por

⁸⁴ El vicepresidente podía sustituir al presidente de la Junta siempre que existiese una causa justificada (artículo 13 del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales).

⁸⁵ En el caso de la elección de los cinco vocales, magistrados del Tribunal Supremo, se excluían del sorteo a los magistrados que formaban parte de la Sala que para entender del contencioso electoral designaba la del Gobierno del Tribunal Supremo (artículo 7.2. del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales).

⁸⁶ En el caso de que en la provincia no existieran facultades universitarias, se designaba a *“un Catedrático de las Escuelas Universitarias, Colegios Universitarios o Institutos Nacionales de Bachillerato situados en la capital”* (artículo 8.4. del Real Decreto-Ley 20/1977).

el presidente de la JEP entre catedráticos, académicos y juristas de reconocido prestigio residentes en la provincia, en base a la propuesta conjunta hecha por los representantes de las candidaturas del distrito.

En la misma línea que el resto de los órganos electorales, las JEZ se configuran en base a un modelo de personal compuesto por personal judicial y representantes de los órganos especializados. La única divergencia, respecto a este modelo general, fue la desaparición de los representantes de los partidos de su estructura interna. Sin embargo, esta categoría de personal se sustituyó por los representantes del electorado. Esta tipología se diferenciaba del resto de los vocales de la JEZ por poseer un perfil poco cualificado, ya que para ocupar el cargo, solo se les exigía haber obtenido el título de bachiller o de formación profesional de primer grado. Teniendo en cuenta lo señalado, el personal no judicial de las JEZ estaba constituido por el decano del respectivo Colegio de Abogados, y cuando no existía o ya formaba parte de otro órgano electoral, el cargo se proveía del abogado en activo con más años de ejercicio en la profesión entre los que residieran en el partido judicial; y dos electores designados por un sorteo realizado por los otros dos vocales de la Junta el día de su constitución⁸⁷.

En términos generales, el personal de las Juntas Electorales era permanente, a excepción de algunos miembros de la JEC (el presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas) y de las JEP (el decano del Colegio Notarial o el decano más antiguo con residencia en la capital de la provincial en que no exista Colegio).

Otra de las medidas destinadas a garantizar la imparcialidad de la AE fue el desvincular al gobierno del cese o suspensión del personal de las Juntas Electorales. Por ello, los miembros de los órganos electorales solo podían ser trasladados con carácter forzoso, y si se les suspendía y separaba de sus cargos debía ser por la existencia de una sentencia penal que los inhabilitara para ejercer cargos públicos o por haber cometido algún delito electoral. La JEC era el único órgano electoral competente para ejercer la suspensión de sus propios miembros y del resto de personal de las Juntas Electoral, siempre y cuando hubieses cometido un delito o falta electoral. Este mecanismo garantista no era del todo novedoso, ya que se incorporó por primera vez en el modelo electoral de 1907. Sin embargo, en contraste con el precepto anterior, la peculiaridad estriba en concederle a la JEC la capacidad funcional de destituir o suspender a los miembros de los órganos electorales.

En las Juntas Electorales, además del personal descrito, cuyo principal cometido consistía en adoptar decisiones y en dirigir, mediante sus acuerdos e instrucciones, la organización y supervisión del proceso electoral, convivían otros dos colectivos de personal

⁸⁷ Del sorteo se excluían aquellos electores que ya formaban parte de otra Junta Electoral (ver artículo 9.3. del Real Decreto-Ley 20/1977).

que participaban también en sus sesiones, pero con voz y sin voto: el personal administrativo y los asesores técnicos, como representantes del órgano gubernativo censal.

Las Juntas Electorales se integraban, también, de personal administrativo destinado a prestar asistencia y apoyo burocrático a los vocales de los órganos electorales que tenían la competencia exclusiva de adoptar las decisiones. Esta categoría estaba compuesta por el Letrado Mayor de las Cortes, en la JEC; el secretario de la Audiencia respectiva y, si hubiese varios el más antiguo, en las JEP; y el secretario del Ayuntamiento de cada municipio, en las JEZ. Los secretarios de las Juntas desarrollaban sus funciones auxiliados por el personal propio de los órganos electorales y, en su defecto, por el que servía a sus órdenes en las dependencias donde prestaban los servicios de sus cargos. Los secretarios, si era necesario, podían solicitar personal de apoyo a la autoridad gubernativa y a las corporaciones locales.

Los asesores técnicos en materia censal también constituían las Juntas Electorales y se encontraban vinculados a la administración gubernativa, ya que pertenecían al Instituto Nacional de Estadística. En contraste con el modelo electoral de 1907, se les sustrajo la posibilidad de participar, como vocales del pleno derecho, en las sesiones de las Juntas Electorales. De este modo, este colectivo con lazos gubernativos podía asistir a las sesiones de las Juntas Electorales, con el objeto de exponer su parecer técnico, aunque su participación quedaba restringida a la hora de ejercer el voto. Con la opción de desplazar a los miembros de la administración gubernativa de la toma de decisiones, se pretendía garantizar la objetividad e imparcialidad en los acuerdos adoptados por los vocales de los órganos electorales.

4.4.2.2. El crecimiento funcional de las Juntas Electorales

Las Juntas Electorales de la transición política, a diferencia de los órganos electorales de la época anterior, aumentaron su contenido funcional. La Tabla 4.12 refleja estas novedades significativas, entre las que se pueden vislumbrar, a grandes rasgos, como las Juntas asumieron nuevas funciones en la dirección, gestión y supervisión del proceso electoral y como afianzaron, además, su poder jerárquico.

Los órganos electorales adquirieron nuevas funciones de dirección y supervisión. En especial, se destacan las relacionadas con el control de la campaña electoral y de los gastos electorales⁸⁸. El control de gastos electorales se llevaba a cabo por las JEP, en el caso de candidaturas independientes o de partidos que presentaran candidaturas en un solo distrito, y por la JEC en el resto de los casos. Respecto a la supervisión de la campaña electoral, se constituyó un Comité de Radio y Televisión, que se encargaba de controlar, bajo la dirección

⁸⁸ Las Juntas Electorales comenzaron a ejercer el control de la campaña electoral y de los gastos electorales durante el Franquismo, aunque el desarrollo de esta capacidad competencial se encontró limitada, en la práctica, por las características inherentes al régimen autoritario donde se llevaban a cabo las contiendas electorales.

e inspección de la JEC, la programación emitida sobre las elecciones en los medios de comunicación de carácter público (radio y televisión). Además, las JEZ asumieron, dentro de las actuaciones públicas que conformaban la campaña electoral, la facultad de asignar locales a las candidaturas para la celebración de los mítines.

Tabla 4.12. Actividad funcional de las Juntas Electorales (1977-1985)

Órganos	Funciones
JEC	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirigir instrucciones a las Juntas inferiores(<i>novedad</i>) ➤ Inspeccionar y dirigir el censo electoral ➤ Resolver quejas, reclamaciones y recursos relacionados con el censo y todos los actos electorales (<i>novedad</i>) ➤ Dirigir y controlar el Comité para Radio y Televisión(<i>novedad</i>) ➤ Conservar los ejemplares de las listas definitivas de los electores ➤ Comunicarse por medio de su presidente y secretario con todas las autoridades y funcionarios públicos ➤ Ejercer jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales ➤ Corregir infracciones sobre el censo que no estén reservadas a los Tribunales, imponiendo multas de hasta 50.000 pesetas ➤ Verificar los trabajos de instrucción e información que respecto a las actas presentadas por los diputados electos se le encomendaren al Congreso(<i>novedad</i>) ➤ Control de gastos electorales ➤ Proclamar los candidatos electos en las elecciones de Diputados al Congreso y expedirles la correspondiente credencial(<i>novedad</i>)
JEP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirigir instrucciones a las Juntas inferiores(<i>novedad</i>) ➤ Inspeccionar y dirigir el censo electoral ➤ Resolver quejas, reclamaciones y recursos relacionados con el censo y todos los actos electorales (<i>novedad</i>) ➤ Conservar los ejemplares de las listas definitivas de los electores ➤ Comunicarse con todas las autoridades y funcionarios públicos ➤ Ejercer jurisdicción disciplinaria ➤ Corregir infracciones sobre el censo que no estén reservadas a los Tribunales, imponiendo multas de hasta 25.000 pesetas ➤ Fijar el número y límites de las secciones electorales (oídas las de zona y según la propuesta de los delegados provinciales del INE) ➤ Control de gastos electorales de los partidos independientes y de los que se presenten a un solo distrito (<i>novedad</i>) ➤ Proclamar los candidatos electos en las elecciones de Diputados al Congreso y expedirles la correspondiente credencial ➤ Realizar el escrutinio general
JEZ	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirigir instrucciones a los órganos inferiores(<i>novedad</i>) ➤ Inspeccionar y dirigir el censo electoral ➤ Resolver quejas, reclamaciones y recursos relacionados con el censo y todos los actos electorales (<i>novedad</i>) ➤ Resolver consultas de los electores (<i>novedad</i>) ➤ Conservar los ejemplares de las listas definitivas de los electores ➤ Comunicarse con todas las autoridades y funcionarios públicos ➤ Ejercer jurisdicción disciplinaria ➤ Corregir infracciones sobre el censo que no estén reservadas a los Tribunales, imponiendo multas de hasta 10.000 pesetas ➤ Publicar las listas definitivas de los electores antes de la proclamación de candidatos ➤ Designar el local donde se constituirá cada colegio electoral ➤ Nombrar al personal de las Mesas Electorales ➤ Asignar locales para la celebración de la campaña electoral (<i>novedad</i>)

Fuente: elaboración propia a partir del *Real Decreto-Ley 20/1977*, de 18 de marzo, sobre normas electorales.

El modelo electoral de la transición política española optó por agudizar y consolidar la jerarquía en el sistema de juntas, lo que contribuyó, también, a aumentar la capacidad de dirección del órgano rector de la AE. A pesar de que las Juntas obraban, en la práctica, de manera jerárquica, y que la JEC había contribuido, mediante sus sucesivos acuerdos, a

afianzar este principio, hasta el año 1977 no se institucionalizó realmente la jerarquía, como principio de organización y funcionamiento en la AE española. En virtud de este principio, a los órganos electorales se les concedieron las competencias de dirigir instrucciones a las Juntas inferiores y de solventar los recursos contra los acuerdos de los órganos electorales inferiores. La JEC, al ocupar la cúspide de la estructura jerárquica, gozaba de una situación especial, ya que ejercía la máxima dirección del proceso electoral y del entramado de Juntas y, por otro lado, sus acuerdos solo eran recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El protagonismo de la JEC también se vio acrecentado al atribuirle la facultad de intervenir en el cese o suspensión en el cargo de los miembros de la AE.

4.4.2.3. Las Mesas Electorales (ME)

El modelo institucional de la AE española no se agotaba con el sistema de Juntas Electorales. Desde los inicios de la democracia liberal-representativa en España, en cada sección electoral se constituía un órgano electoral que se encargaba de dirigir la votación, conservar el orden, realizar el primer escrutinio y velar por la pureza del sufragio. Estos órganos asociados al control del acto de la votación se denominaron Mesas Electorales (ME).

En la transición política, el modelo de personal de las ME se asemejó bastante al que imperó en el 1907. Las ME estaban constituidas por un presidente y dos adjuntos, a los que se les sumaban hasta dos interventores por cada candidatura. Este personal se designaba por la JEZ, aunque se modernizó y simplificó el sistema de selección, lo que supuso una ruptura con el modelo anterior. Para poder proceder a la designación, la JEZ creaba dos grupos de electores de la sección, de los que se excluía a los electores proclamados electos. El primer grupo lo componían los electores con títulos, al menos de bachiller o de formación profesional de primer grado. El segundo grupo estaba conformado por los electores que sabían leer y escribir, y que no estaban comprendidos en el grupo anterior. Del primer grupo, la JEZ seleccionaba por sorteo al presidente de la ME y a sus dos suplentes. A continuación, se utilizaba el mismo procedimiento para nombrar, de los dos grupos, a los dos adjuntos y a sus cuatro suplentes. El cargo de miembro de la ME, al igual que el de vocal de las Juntas, era obligatorio.

La utilización del sorteo, como instrumento de designación tanto de los miembros de las ME como de personal judicial de las Juntas, era una medida que contribuía a democratizar la designación del personal de los órganos electorales. Un mecanismo que garantizaba que la elección no se encontraba mediatizada ni por criterios políticos ni partidistas y que, por tanto, en la selección de los candidatos y futuros vocales de la AE había primado, ante todo, la objetividad y neutralidad política.

En definitiva, la AE que se inauguró con la transición política española supuso la institucionalización del modelo electoral independiente. Este modelo contribuyó a instaurar y consolidar la democracia representativa en España, ya que gestionó y supervisó las primeras elecciones de la transición y las que se celebraron hasta el año 1985 (las elecciones generales de 1979 y 1982), y a dotar de legitimidad el nuevo sistema político. Por ello, esta estructura electoral claramente independiente se utilizó como referente indiscutible a la hora de emprender el cambio hacia un nuevo modelo electoral, tal y como se puso de manifiesto en los debates parlamentarios que acompañaron la elaboración del procedimiento electoral vigente:

“El Gobierno ha tenido la prudencia de respetar varias de las paredes maestras de una Ley como la de 1977, que es, en toda la historia del Derecho electoral patrio, la que ha dado lugar a menos críticas en cuanto a los vicios en que se pudiera incurrir en las elecciones, la que ha generado menos impugnaciones, la que, en definitiva, ha conllevado una clima de mayor legitimación en el sistema por vía electoral”.

(Intervención de Alzaga Villamil, DSCD, Serie A, número 174, 5 de diciembre de 1984, p. 8069)

En los capítulos siguientes se analiza, en profundidad, el último modelo institucional de la AE española (1985-2008), el que rige, administra y supervisa, hoy en día, las diferentes contiendas electorales en el ámbito español. Como se verá, esta nueva estructura electoral continuará con el legado de la AE de la transición política española, aunque dará un nuevo paso en su evolución hacia el modelo independiente, al reforzar los mecanismos institucionales destinados a garantizar la objetividad y la neutralidad política de los órganos electorales.

CAPÍTULO 5

EL MODELO INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL ESPAÑOLA (1985-2008)

El modelo institucional de la AE española, en la actualidad, es el resultado final del largo proceso de modernización que se inició a finales del siglo XIX y que se va consolidando a lo largo de todo el siglo XX. Este proceso de transformación, como se ha podido apreciar en el capítulo anterior, llevó consigo una serie de cambios institucionales que incidieron en la estructura formal de la AE, primero, y en el modelo de personal de sus órganos electorales, después. Estas reformas tenían como objetivo principal el alejar a la esfera política y gubernativa de la gestión y el control de los procesos electorales. De este modo, se fue institucionalizado, poco a poco, un modelo electoral provisto de una serie de garantías institucionales destinadas a asegurar su independencia organizativa y funcional, que contribuyó a la legitimación de los resultados de las contiendas electorales y, por tanto, a la instauración y consolidación del nuevo régimen político democrático representativo en España. La evolución institucional de la AE española se produjo de nuevo tras la aprobación e implantación de un nuevo procedimiento electoral en el año 1985¹. Esta nueva estructura electoral supondrá la institucionalización definitiva del modelo electoral independiente en el ámbito territorial español.

La AE que opera en España a partir del año 1985, siguiendo el ejemplo del modelo institucional de la transición política española (1977), retoma su estructura y la perfecciona. Implantándose, así, un entramado de órganos especializados en funciones electorales y vertebrados de manera jerárquica que se erigen como la máxima autoridad formal en los

¹ El nuevo procedimiento electoral se articula en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de octubre del Régimen Electoral General. La Ley Electoral de 1985 ha sido modificada, en diversas ocasiones, por las normativas siguientes: Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril (BOE núm. 80, de 3 de abril), Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo (BOE núm. 63, de 14 de marzo), Ley Orgánica 6/1992, de 2 de noviembre (BOE núm. 264, de 3 de noviembre), Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo (BOE núm. 77, de 31 de marzo), Ley Orgánica 3/1995, de 23 de marzo (BOE núm. 71, de 24 de marzo), Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo (BOE núm. 130, de 31 de mayo), Ley Orgánica 3/1998, de 15 de junio (BOE núm. 143, de 16 de junio), Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril (BOE núm. 96, de 22 de abril), Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio (BOE núm. 154, de 28 de junio), Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo (BOE núm. 60, de 11 de marzo), Ley Orgánica 16/2003, de 28 de noviembre (BOE núm. 286, de 29 de noviembre), Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo (BOE núm. 71, de 23 de marzo), y Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre (BOE núm. 242, de 9 de octubre).

procesos electorales, al actuar en la dirección, la organización y el control de las elecciones de manera independiente y neutral, esto es, sin dependencia e interferencia alguna de los poderes públicos y de las fuerzas políticas, tanto en la adopción de sus decisiones como en el ejercicio de sus actuaciones. Estos órganos son las Juntas Electorales y las ME.

Los órganos de la AE ejercen sus competencias en la gran variedad de elecciones que se celebran en España. A través de estos procesos electorales se concreta el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, derecho que se reconoce en el artículo 23 de la CE. Las distintas convocatorias electorales en las que interviene la estructura electoral son los siguientes (ver Tabla 5.1): las elecciones políticas en sus diferentes vertientes territoriales (elecciones a las Cortes Generales, elecciones a los Parlamentos Autonómicos, elecciones locales y elecciones al Parlamento Europeo); los procesos de referéndum en sus distintas modalidades (referéndum consultivo, referéndum constitucional, referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica, referéndum para la aprobación de un estatuto de autonomía y referéndum para la modificación de un estatuto de autonomía); y la iniciativa legislativa popular. El objeto de estudio de esta investigación se focaliza, sobre todo, en el papel desempeñado por los órganos electorales en las elecciones políticas.

Tabla 5.1. Procesos electorales en los que interviene la AE española

Tipo de proceso electoral	Modalidades del proceso electoral
Elecciones políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Elecciones Generales • Elecciones Autonómicas • Elecciones Provinciales • Elecciones Locales • Elecciones al Parlamento Europeo
Referéndum	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum consultivo • Referéndum constitucional • Referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica • Referéndum para la aprobación del Estatuto de Autonomía • Referéndum para la modificación del Estatuto de Autonomía
Iniciativa legislativa popular	

Fuente: elaboración propia.

La finalidad de este capítulo es analizar el modelo institucional actual de la AE española, tanto desde un punto de vista estático como dinámico. La visión estática de los se centra en el estudio de las características internas de los órganos electorales, su titularidad, su ámbito territorial de actuación, su situación en la estructura electoral, su actividad y su permanencia o temporalidad. La perspectiva dinámica sitúa la investigación en las relaciones que se establecen entre los diferentes elementos organizativos que configuran la AE y en sus posibilidades de actuación, por lo que el ámbito de estudio se ubica en los principios que unifican y dan cuerpo a la estructura electoral dotándola de una identidad propia en sus principios de organización y de funcionamiento. Dentro de estas dimensiones se destaca la independencia. Esta característica, como se ha puesto en evidencia en las

páginas anteriores, se considera fundamental de cara a que los órganos electorales puedan ejercer con eficacia su cometido institucional, el garantizar el buen desarrollo de los procesos electorales y dotar, de este modo, de una mayor calidad a la democracia en España. La independencia, objetividad o neutralidad política se interpreta como una variable institucional esencial para distinguir a los órganos electorales de aquellos órganos gubernativos y partidistas que pueden llegar a intervenir en las diferentes fases de los procesos electorales. Sin embargo, junto a la independencia coexisten también otra serie de principios que permiten dar unidad a la organización administrativa al servicio de las elecciones, entre los que se destacan la legalidad, la jerarquía, la coordinación, la transparencia, la igualdad, la eficacia y el servicio al cuerpo electoral.

Para hacer efectiva la finalidad descrita, el capítulo que se presenta se ha dividido en tres secciones. Se comienza con una aproximación general al modelo institucional actual de la AE española, el que se instauró en el año 1985, no sin antes diferenciar las controversias teóricas que se originaron a la hora de abordar la estructura formal al servicio de la gestión y supervisión de las elecciones en el contexto español. A continuación, desde una perspectiva estática, se exponen las características administrativas de los órganos electorales. En tercer lugar, se analiza la dimensión dinámica de la AE española, destacando los principios básicos que identifican y rigen la organización y el funcionamiento de la estructura organizativa al servicio de las elecciones en España. Estos principios contribuirán a diferenciar a la AE de aquellos otros órganos que participan y colaboran con la estructura electoral desempeñando funciones de administración y/o control en cada convocatoria electoral.

5.1. El modelo institucional de la AE española

La dimensión institucional de la AE pone el acento en la estructura, en el órgano o conjunto de órganos que se crean para garantizar la limpieza del proceso electoral (Rallo Lombarte, 1997:197). A la hora de abordar la concreción de los órganos que componen la AE en España no existe un criterio unánime, sino que se destacan diversas concepciones teóricas. Estas controversias se derivan de la existencia de una multitud de órganos de procedencias distintas y de contenido funcional complementario que se activan y confluyen de manera interrelacionada en la organización y en la supervisión de las elecciones políticas españolas. Esta situación ha sido puesta de relieve por el propio Tribunal Constitucional al calificar a la estructura organizativa al servicio de las elecciones como “complejo orgánico²”.

² STC 154/1988, de 21 de julio, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 28/1993, de 25 de noviembre, de las elecciones al Parlamento Vasco.

Como se puede observar en la Tabla 5.2, las diferentes opiniones vertidas sobre los órganos que constituyen la AE en el ámbito español se pueden resumir en dos enfoques teóricos, los que defienden un modelo institucional amplio y los que abogan por un modelo institucional mínimo.

Tabla 5.2. El modelo institucional actual de la AE española. Enfoques teóricos

Enfoque teórico	Definición	Órganos de la AE
Modelo amplio	La AE se compone de todos los órganos que participan en las elecciones, con independencia de su procedencia o vinculación organizativa	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Juntas Electorales ➤ Mesas Electorales ➤ Órganos de la administración gubernativa ➤ Actores procedentes de las formaciones políticas que concurren a las elecciones
Modelo mínimo o restringido	La AE se compone de los órganos desvinculados de la esfera política y creados <i>ad hoc</i> por el procedimiento electoral para llevar a cabo unos fines específicos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Juntas Electorales ➤ Mesas Electorales

Fuente: elaboración propia a partir de Delgado-Iribarren (2001), Santolaya Machetti (1999), Serena Velloso (1986), Arnaldo Alcubilla, (1994), Álvarez Conde (1993), Astarloa (1995), Cano Mata (1988), Fernández Segado (1986), García Soriano (2000), Gómez Guillamón (1992), Gómez Gutiérrez (1997), Martínez Ruano (2001), Rallo Lombarte (1997), Satrustegui (1990) Solozábal Echavarría (1993), Torre Serrano (1990).

5.1.1. El modelo institucional amplio

El modelo institucional amplio (entre otros, Delgado-Iribarren, 2001; Santolaya Machetti, 1999; Serena Velloso, 1986) interpreta que la estructura formal de la AE española se constituye por “la totalidad de sujetos que desarrollan funciones necesarias” para el desarrollo del proceso electoral (Santolaya Machetti, 1993:43). Por tanto, esta perspectiva teórica pone el acento en la dimensión funcional de la AE. En este sentido, el único requisito que deben cumplir aquellos órganos que componen la estructura electoral es desempeñar algún tipo de actividad en las elecciones, es decir, colaborar o participar, de alguna manera, en la gestión y/o supervisión de los procesos electorales, independientemente de su procedencia o vinculación organizativa.

Desde este punto de vista, el modelo institucional de la AE española quedaría configurado por un entramado de órganos procedentes de distintos ámbitos organizativos y que ejercen, también, funciones diversas: las Juntas Electorales, las Mesas Electorales, los órganos de la administración gubernativa (entre otros, el Ministerio del Interior y la Oficina del Censo Electoral -OCE-) y los representantes de las fuerzas políticas que confluyen en las contiendas electorales (entre otros, los apoderados y los interventores).

Las pocas investigaciones que establecen un diagnóstico general sobre el modelo de AE imperante en diferentes países del mundo, y que han introducido entre sus unidades de análisis el caso español (López Pintor, 2004, 2009; Barrientos del Monte, 2008), a la hora de clasificar a la AE española parten, también, de una perspectiva amplia. Aunque con la peculiaridad de que solo señalan como elementos constitutivos de la AE a las Juntas y

Mesas Electorales y a los órganos de la administración gubernativa, en especial, al Ministerio del Interior.

5.1.2. El modelo institucional mínimo

La mayor parte de los estudiosos sobre la AE española subscriben el modelo institucional mínimo o restringido (Arnaldo Alcubilla, 1994: 80-81; Álvarez Conde, 1993:61; Astarloa, 1995: 277; Cano Mata, 1988: 395; Fernández Segado, 1986: 34; García Soriano, 2000; Gómez Guillamón, 1992: 292; Gómez Gutiérrez, 1997: 901; Martínez Ruano, 2001: 248; Rallo Lombarte, 1997: 213; Satrústegui, 1990: 98; Solozabal Echevarría, 1993: 72; Torre Serrano, 1990: 509).

En contraste con el modelo institucional amplio, el enfoque mínimo o restringido solo reconoce como elementos de la estructura electoral los órganos que se encuentran separados o desvinculados del Gobierno o de las fuerzas políticas que confluyen en las elecciones, aquellos órganos electorales independientes que se han creado de manera exclusiva con la finalidad de gestionar y supervisar los procesos electorales; es decir, las Juntas y las Mesas Electorales.

5.1.3. El modelo institucional actual

Las élites político-parlamentarias, a similitud de los que pasó en la transición política española, utilizaron una doble lógica a la hora de determinar el modelo de AE que acompañaría la gestión y supervisión de los procesos electorales que se celebrarían en España a partir del año 1985. Por un lado, los actores políticos reconocieron estratégicamente que un esquema en el que el poder ejecutivo organizara las elecciones y en las que el legislativo las calificara podía dar lugar a situaciones de pérdida de legitimidad y, en consecuencia, a situaciones de crisis política (Lehoucq, 2002). Por ello, la solución previsoramente era crear un órgano despolitizado y autónomo que se responsabilizara de gestionar y supervisar las distintas contiendas electorales. Por otro lado, para el diseño del nuevo modelo institucional se recurrió al modelo electoral anterior (1977), no solo por ser un modelo independiente sino, también, porque su puesta en práctica durante el difícil periodo de la transición y consolidación democrática en España había confirmado que gozaba de una gran legitimidad institucional. Más que nada, porque este modelo había contribuido a afianzar las elecciones libres y justas (sin conflictos ni manipulaciones), a que todos los actores políticos respetasen las reglas del juego electoral y a consolidar la democracia liberal representativa en el contexto español.

En la actualidad, los aspectos básicos que dan cuerpo a la estructura formal de la AE española –su misión institucional y los órganos que la constituyen- se perfilan en el procedimiento electoral del 19 de junio de 1985³:

“La Administración Electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad”.

“Integran la Administración Electoral las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales”.

(Artículos 8.1 y 8.2 de la LOREG)

El diseño institucional de la AE vigente conserva, en cierta medida, el modelo organizativo inaugurado en la transición política española (1977): las Juntas y las Mesas Electorales, aunque en comparación con la estructura electoral anterior se introduce una novedad significativa, la creación de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma. Este nuevo órgano electoral es consecuencia directa de la vertebración del Estado en otro nivel territorial (las Comunidades Autónomas). Por tanto, como se puede apreciar en la Tabla 5.3, la AE que se implanta en España a partir de 1985 se compone de un conjunto de órganos, la Junta Electoral Central (JEC), las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma (JECA), las Juntas Electorales Provinciales (JEP), las Juntas Electorales de Zona (JEZ) y las Mesas Electorales (ME).

Tabla 5.3. La AE en España. Finalidad y estructura formal

Fin de la AE	➤ Garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo con transparencia, objetividad e igualdad, acorde con el principio de legalidad, según las reglas del juego previstas
Órganos de la AE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Junta Electoral Central ➤ Juntas Electorales de Comunidad Autónoma ➤ Juntas Electorales Provinciales ➤ Juntas Electorales de Zona ➤ Mesas Electorales

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 8.1 y 8.2 de la LOREG.

Los órganos que conforman la AE operan en todas las elecciones políticas que se celebran en España, a excepción de las JECA que solo ejercen sus funciones cuando se convocan elecciones autonómicas. Además, la creación de los órganos electorales autonómicos es optativa, no obligatoria, por lo que su existencia dependerá de si las diferentes Comunidades Autónomas contemplan o no esta unidad administrativa electoral como parte constitutiva de la estructura al servicio de la gestión y control de las convocatorias electorales autonómicas.

La Juntas Electorales y las ME son órganos *ad hoc*, que se han diseñado para cumplir un fin específico, la “misión institucional” de garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo con objetividad, transparencia e igualdad (Arnaldo Alcubilla, 1994:94; 1997a:369;

³ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE núm. 147, de 20 de junio de 1985).

1997b:172). Esta finalidad no se contemplaba en el proyecto electoral⁴, su inclusión fue resultado de una enmienda presentada por el grupo parlamentario vasco (PNV)⁵ durante los debates parlamentarios que dieron lugar al marco electoral vigente. Esta iniciativa planteaba la necesidad de definir el fin de la AE, antes de su organización y su estructura, siguiendo las pautas prefijadas en el modelo institucional de la transición política española. Este planteamiento tuvo muy buena acogida entre los grupos parlamentarios introduciéndose, sin ningún tipo de controversia, en el procedimiento electoral de 1985. El consenso a la hora de definir la misión institucional de la AE puso en evidencia que todas las élites político-parlamentaria entendían y compartían el mismo criterio sobre cuál era y debía seguir siendo la finalidad de la estructura organizativa al servicio de las elecciones, y sobre la importancia de su inclusión dentro del marco regulador de los procesos electorales. De esta manera, los órganos de la AE se concibieron como instrumentos destinados a garantizar de manera exclusiva la transparencia, la objetividad y la igualdad de las elecciones, es decir, el buen cumplimiento de las reglas del juego electoral.

En resumen, que la estructural forma de la AE se encuentra, en la actualidad, configurada por un sistema de Juntas Electorales y por las ME se sustenta en tres puntos básicos. Primero, los elementos constitutivos de la AE son órganos *ad hoc*, que se han diseñado de manera específica para dirigir, organizar y supervisar las elecciones que se celebran en España. De este modo, la enumeración de las Juntas y las ME como partes integrantes de la estructura formal de la organización al servicio de las elecciones se refleja en el procedimiento electoral vigente. Segundo, “a una organización se pertenece siempre por causa de fines específicos” (Mayntz, 1990: 49). En este sentido, solo las Juntas Electorales y las ME tienen asignada, con exclusividad, “la misión institucional” de garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo con pleno respeto al marco electoral vigente (principio de legalidad), con objetividad, con transparencia y con igualdad. Tercero, solo estos órganos (Juntas y ME), como se verá más adelante, comparten una serie de características comunes que los define, los hace peculiares y los diferencia de los órganos

⁴ El Capítulo IV del Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Electoral General hacía referencia a la AE. En el apartado primero del artículo 21 se especificaba la estructura formal de la AE, pero no su cometido institucional, al señalar lo siguiente: “*La Administración Electoral corresponde a las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como a las Mesas Electorales*” (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, número 120-I, de 15 de octubre de 1984).

⁵ La enmienda número 141 presentada por el grupo parlamentario vasco (PNV) al Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Electoral General, proponía un nuevo texto para el artículo 21.1 del Proyecto de Ley: “*La Administración Electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley, la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad*”. La introducción de la misión de la AE en el articulado se justificaba en lo siguiente: “*Antes de regular la estructura y organización electoral, es necesario proceder a definir las finalidades de la Administración Electoral. En este sentido tenemos que tener en cuenta los antecedentes legislativos del Real Decreto Ley 20/77 sobre Normas Electorales y la Ley 28/83 de Elecciones al Parlamento Vasco, que bien en la exposición de motivos, como en artículo propio, definen a la Administración Electoral*” (Entrena Cuesta, 1986: 181).

que pueden intervenir en alguna de las fases del proceso electoral (servicio de correos, Ayuntamientos, Consulados, Ministerio del Interior o Ministerio de Asuntos Exteriores, entre otros). Por lo que el resto de los órganos que intervienen en la preparación o desarrollo del proceso electoral no constituyen la AE, sino que forman parte del aparato organizativo de las elecciones que actúa subordinadamente a aquélla en el cumplimiento de las tareas que tiene encomendadas (Arnaldo Alcubilla, 1994:81). Estas características permiten distinguir a los órganos de la AE, los únicos órganos independientes del gobierno y de las entidades políticas, de todo el conjunto y aparato organizativo que participa, de alguna manera, en la gestión y supervisión del proceso electoral.

Por último, simplemente reseñar que la opinión de que la estructura organizativa de la AE en España está integrada por las distintas Juntas Electorales y las ME ha sido defendida, también, por el propio Tribunal Constitucional, al pronunciar lo siguiente:

“Juntas compuestas en su mayoría por Magistrados y Jueces y en todo caso presididas por ellos, designados siempre por insaculación (artículos 9 y siguientes LOREG), y por unas Mesas Electorales cuyos tres miembros están designados, en todo caso, por sorteo público entre la totalidad de las personal censadas en la sección correspondiente (artículo 26 LOREG)”.
(STC 24/1990, de 15 de febrero)

A pesar de que todos los argumentos señalados conlucen a afirmar que el modelo institucional de la AE española se compone de las Juntas y las Mesas Electorales, tampoco se puede obviar que existe otra serie de órganos que participan y colaboran asumiendo funciones electorales en cada convocatoria electoral, ya que sin el concurso de estos órganos la AE no podría llevar a cabo su importante misión institucional.

5.2. La dimensión estática de la AE española. Los órganos electorales como órganos administrativos

El análisis de los órganos electorales, desde un punto de vista estático, se focaliza en su vertiente interna, lo que contribuye a identificarlos como órganos administrativos y a clasificarlos según sus características. Baena del Alcázar (1985:70) destaca una serie de variables que permiten estudiar los órganos administrativos desde una perspectiva estática: la titularidad del órgano, la situación en la organización, el ámbito territorial de actuación y el tipo de actividades que ejerce. Estos indicadores se han utilizado, como se resume en la Tabla 5.4, para determinar y diferenciar los órganos electorales, aunque se ha sumado, también, una nueva variable, la permanencia o temporalidad.

Tabla 5.4. Clasificación de los órganos de la AE española

Criterio clasificador Tipo de órgano	Titularidad del órgano	Situación en la organización	Ámbito territorial	Tipo de actividad	Permanencia/temporalidad
JEC	colegiado	complejo	central	activo control consultivo	permanente
JECA	colegiado	complejo	autonómico	activo control	permanente
JEP	colegiado	complejo	provincial	activo control	temporal
JEZ	colegiado	complejo	local	activo control	temporal
ME	colegiado	simple	local	activo	temporal

Fuente: elaboración propia.

5.2.1. Titularidad del órgano electoral

La titularidad del órgano permite saber quien ostenta su representación; es decir, si dicha titularidad es ejercida por una persona física de manera individual o por todos los miembros que conforman la unidad administrativa, por un colectivo o colegio. En la Tabla 5.4 se puede observar cómo todos los órganos de la AE son colegiados, por lo que la titularidad recae en varias personas⁶. La colegiabilidad de un órgano administrativo ayuda a entender algunos aspectos de sus procesos internos, entre los que se encuentra la adopción de decisiones. El *modus operandi* en la toma de decisiones de los órganos colegiados se suele desglosar en tres etapas: una primera de presentación o exposición de ideas, una segunda de deliberación y una tercera de acuerdo. Como regla general, en este ciclo decisorio participa todo el personal de las Juntas y ME, a excepción del personal administrativo y los asesores especializados de las Juntas Electorales, que solo intervienen en las fases de presentación o de deliberación exponiendo sus ideas, y no en la votación posterior.

El carácter colegiado de los órganos electorales incide, también, en su grado de independencia. La colegialidad presenta indudables ventajas para la salvaguarda de la neutralidad que se predica en los órganos de la AE. “Es lícito suponer que un órgano colegiado puede soportar mejor las presiones, tanto de las instancias políticas como de cualquier actor interesado, que un órgano unipersonal” (Magide Herrero, 2000: 110). En este sentido, todas las Juntas Electorales funcionan de manera colegiada, lo que simboliza la existencia de un pluralismo interno en su toma de decisiones.

⁶ Los órganos de la AE, en general, se encuentran compuestos por un presidente, un vicepresidente y varios vocales.

5.2.2. Situación del órgano en la estructura electoral

La situación del órgano en la estructura organizativa ayuda a dilucidar cuál es su grado de dependencia o subordinación. En este caso, los órganos administrativos se suelen clasificar en dos tipologías: órganos simples y órganos compuestos. Los órganos simples son aquellos de los que no dependen otros órganos y los órganos complejos son aquellos a los que se encuentran subordinadas otras unidades administrativas (Baena, 1985). Las Juntas Electorales se caracterizan por su complejidad. Esta complejidad se deriva del principio de jerarquía, principio que rige la estructura organizativa de la AE y que vertebraba sus relaciones interorganizativas. Los órganos complejos suelen dirigir y controlar uno o varios órganos inferiores. La JEC al localizarse en la cúspide de la AE encabeza la jerarquía de esta organización administrativa conformándose como un órgano complejo que dirige y controla el resto de las unidades inferiores en las que se estructura la AE (JECA, en su caso, JEP, JEZ y ME). Las demás Juntas Electorales se constituyen, también, como órganos complejos al dirigir y supervisar al órgano de la AE que se halla en el escalón inferior de la jerarquía (las JEP a las JEZ y las JEZ a las ME). A diferencia de las Juntas, las ME son órganos simples ya que al ocupar la base de la pirámide organizativa (el último nivel administrativo) cierran el ciclo de relaciones jerárquicas y, por ello, no dirigen ni supervisan otras unidades administrativas.

5.2.3. Ámbito territorial de actuación

Si se utiliza como criterio de clasificación el ámbito territorial de actuación, se distinguen dos tipos de órganos administrativos: los centrales y los periféricos. Los órganos periféricos son sedes secundarias del órgano principal, por lo que suelen desempeñar su misma actividad pero en un territorio localizado. En el modelo institucional de AE española coexisten junto con el órgano central (la JEC) un conjunto de órganos secundarios o periféricos (JECA, en su caso, JEP, JEZ y ME). La JEC radica en Madrid, tiene su sede en el Congreso de los Diputados y ejerce sus competencias en la totalidad del territorio español. De ahí que a nivel terminológico se le denomine “central”. Las JECA solo funcionan, a diferencia de los demás órganos de la AE, en las elecciones autonómicas por lo que su ámbito territorial será la Comunidad Autónoma en donde se constituyan. Las JEP se localizan en la capital de provincia. Las JEZ, en las cabezas de los partidos judiciales⁷. Por último, las ME se ubican en el ámbito local, en el territorio municipal, aunque en cada municipio, dependiendo del número de electores, puede constituirse más de una ME. Todos estos órganos periféricos ejercen el poder electoral en su territorio y, en este sentido,

⁷ El partido judicial es una unidad territorial de lo judicial integrada por uno o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma provincia. De entre los municipios que conforman los partidos judiciales, uno de ellos, normalmente el más grande o en el que se abordan un mayor número de asuntos litigiosos, se denomina cabeza de partido judicial.

dirigen, gestionan, organizan y supervisan las elecciones en este entorno geográfico, aunque bajo la supervisión directa de su superior jerárquico.

5.2.4. Tipo de actividad

Los órganos administrativos, en relación con el tipo de actividad que ejercen, se pueden tipificar en activos o de línea, auxiliares, de control, consultivos y de asesoramiento y apoyo (*staff*). Los órganos activos adoptan decisiones básicas para el cumplimiento de los fines de la organización, llevan a cabo sus competencias en base a su distribución jerárquica y constituyen la columna vertebral de la estructura organizativa. Los órganos auxiliares se ocupan de la existencia y adecuación de los medios necesarios para que la organización funcione de manera eficaz. Los órganos de control revisan las decisiones de las restantes unidades administrativas. En cuanto a los consultivos, son órganos normalmente colegiados y deliberantes que emiten dictamen de modo formal y solemne sobre una cuestión a la que les somete el órgano activo, que les proporciona, para ello, el planteamiento del asunto y los elementos de juicio (Baena, 1985: 70-71). Por último, los órganos de asesoramiento y apoyo realizan actividades de estudio, análisis y demás tareas propias de asesoramiento (Olías de Lima, 2006:18) y, a diferencia de los órganos consultivos, están continuamente presentes en la actividad del órgano de línea, formulan propuestas de manera informal sin esperar la consulta de los jefes de la organización y, sobre todo, ejercen las competencias de planificación general de la actividad (Baena, 1985: 71).

En relación con su actividad, la mayoría de los órganos de la AE son activos y de control. Los órganos electorales son órganos activos, porque todos ellos toman decisiones fundamentales que permiten garantizar que el proceso electoral se desarrolle con transparencia, objetividad e igualdad. Por otra parte, también son órganos de control porque, por derivación del principio de jerarquía, los órganos superiores pueden revisar los acuerdos de los órganos inferiores. Sin embargo, el control que ejercen las JEZ respecto a las ME es atenuado, ya que la actividad de las JEZ consiste en verificar, sin discusión alguna, las decisiones adoptadas por las ME. En el caso de las ME, son órganos activos, pero no de control, ya que no pueden desarrollar esta competencia con ningún otro órgano inferior.

De este cuadro general se desmarca la JEC, ya que no solo se caracteriza por ser un órgano activo y de control, sino también un órgano consultivo en materia electoral, ya que los órganos gubernativos deben presentar y oír el parecer técnico del órgano supremo de la AE antes de aprobar cualquier medida innovadora que afecte al proceso electoral. En este caso, se trata de una competencia de evacuación de dictámenes muy distinta de la resolución vinculante de consultas, por cuanto aquí no se está ante ninguna técnica de supremacía, sino sencillamente ante una competencia de emitir dictamen preceptivo, de

importancia indudable, debido a la especial calificación técnica de este órgano (Pascua Mateo, 2007:93). Las materias concretas para las que se prevé esta audiencia a la JEC son los proyectos de disposiciones que, en lo relacionado con el censo electoral, se dicten en desarrollo y aplicación de la Ley Electoral o la regulación por el Gobierno de los criterios para restringir la aplicación del procedimiento especial de votación para residentes ausentes y de los sistemas alternativos que hayan de adoptarse en los países en los que no resulte posible su puesta en marcha.

5.2.5. Temporalidad o permanencia de los órganos electorales

Respecto a la temporalidad o permanencia, la mayor parte de los órganos de la AE se caracterizan por su no continuidad en el tiempo, por ser órganos de funcionamiento discontinuo, ya que se suelen constituir al tercer día de la convocatoria electoral y su mandato suele expirar cien días después de que se celebren las elecciones.

La JEC se constituye como el único órgano permanente que opera en todos los procesos electorales, produciéndose la renovación de su personal al inicio de cada legislatura (cada cuatro años). El carácter permanente de la JEC se suele interpretar como una medida positiva. Sobre todo, porque es conveniente que exista en la organización administrativa al servicio de las elecciones un órgano que vigile y supervise, de manera continuada, todo lo relacionado con las elecciones. Es indudable que, aunque órgano permanente, su actuación también es discontinua y muy ligada al ritmo de la realización de los procesos electorales en España (Cazorla Prieto, 1986: 116-117). En las Comunidades Autónomas donde se han creado las JECA, estos órganos se han diseñado a imagen y semejanza de la JEC, por lo que se las ha dotado, también, de continuidad en el tiempo. Más allá de estas dos excepciones, la gran mayoría de Juntas Electorales (JEP y JEZ) y las ME se configuran como órganos coyunturales. Las JEP y las JEZ se constituyen el tercer día de la convocatoria electoral y desaparecen del mapa electoral cien días después de la celebración de las elecciones. Las ME también son órganos efímeros, por lo que en cada proceso electoral se procede de nuevo a su designación⁸. Estos órganos electorales se constituyen entre los días vigésimo quinto y vigésimo noveno posteriores a la convocatoria de las elecciones y finalizan su mandato el mismo día de la votación.

La temporalidad, como característica definitoria de la mayor parte de los órganos de la AE, supuso un cambio relevante con respecto al modelo institucional anterior. En el procedimiento electoral de 1907 se implantó, por primera vez, una estructura formal duradera, al crearse un sistema de Juntas Electorales que tenían carácter permanente, con independencia de que variaran las personas que las constituían. Con respecto a las ME, la JEC acordó en el año 1982 que los nombramientos de los miembros de estos órganos

⁸ Acuerdo de la JEC de 28 de abril de 1986 y Acuerdo de la JEC de 21 de septiembre de 1989.

electorales tuvieran duración de un año y que, por tanto, fueran válidos para los procesos electorales celebrados durante ese periodo de tiempo⁹. Ambas situaciones se mantuvieron hasta el año 1985, fecha en la que se aprueba el modelo actual de la AE española, en el que se apuesta por una estructura electoral marcadamente temporal.

El carácter efímero de la organización electoral ha sido más que cuestionado a lo largo del tiempo. En especial, porque algunos autores (López Pintor, 2004) y organizaciones internacionales especializadas en temas electorales (entre otras; IDEA, 2005; PNUD, 2004) exponen que los órganos electorales permanentes gestionan los procesos electorales con un menor coste que los de duración determinada y, además, los organismos permanentes tienen mayores ventajas en términos de profesionalización y acumulación de experiencia:

“Una administración electoral con personal permanente es costosa, y en algunos países no es realista mantener una plantilla mínima durante los intervalos entre elecciones. No obstante, en el largo plazo, y en muchas circunstancias, las comisiones permanentes son una opción más eficaz en función de costos y son muchos mejores medios de acumular conocimientos considerables en la administración electoral”.

(PNUD, 2004: 12)

Desde esta perspectiva, la permanencia se interpreta como una medida positiva y a tener en cuenta en el diseño de cualquier órgano electoral, no solo por el ahorro económico que supone en la administración de las elecciones sino también porque afianza el perfil profesional y la especialización de los miembros de las unidades electorales. En este sentido, se debe tener presente que el personal de un órgano permanente suele reforzar y adquirir nuevos conocimientos y experiencias durante el periodo que desempeña su cargo, lo que redundará en su bagaje profesional. Desde esta perspectiva, el grado de conocimiento especializado y, por tanto, de profesionalización de la estructura interna de la AE, será mayor en el personal de la JEC que en el resto de los miembros de las Juntas Electorales (JEP y JEZ), ya que estas últimas son órganos efímeros.

Por otro lado, la temporalidad de las Juntas Electorales ha provocado la indefinición de la AE. Esta indefinición se sustenta en “el apriorismo de que las elecciones son un fenómeno saltuario, espaciado en el tiempo, que no justifica, por ello, el montaje de una estructura administrativa permanente” (Santamaría Pastor, 1987:201-2002). Sin embargo, este argumento peca de ciertas limitaciones, si se tiene en cuenta que en el contexto español se celebran múltiples y continuas elecciones políticas (elecciones generales, elecciones europeas, elecciones autonómicas y elecciones locales), lo que lleva a considerar los procesos electorales como algo más que un fenómeno temporal:

“El apriorismo (...) se encuentra desmentido por la continua sucesión de consultas electorales generales, autonómicas y locales; no bien se encuentra en fase de liquidación las resueltas de un proceso electoral cuando ya uno nuevo se encuentra en puertas”.

(Santamaría Pastor, 1987:202)

⁹ Acuerdo de la JEC de 15 de septiembre de 1982.

En la misma línea, Martínez Ruano (2001:249) aboga por el carácter permanente de las Juntas Electorales con la finalidad de poder mejorar el nivel de eficacia que se requiere de una administración de este tipo. La propuesta de crear un sistema de Juntas Electorales permanentes se puso de manifiesto, también, por la JEC ante la Comisión de Investigación creada para esclarecer las irregularidades que se produjeron durante las elecciones del 29 de octubre de 1989. En este caso, el órgano supremo de la AE entendió que la temporalidad de las JEP y de las JEZ provocaba disfunciones en su desarrollo ordinario, ya que en los periodos de no elecciones, el órgano supremo electoral debía asumir “funciones propias de las inferiores lo que desvirtúa la configuración legal”. De este modo, la solicitud de permanencia de los órganos electorales inferiores no perseguía la creación de burocracias en materia electoral, sino agilizar el funcionamiento de la AE evitando, así, que la JEC llevara a cabo funciones pertenecientes a las Juntas Electorales inferiores¹⁰.

Es evidente que la implantación de un sistema de Juntas Electorales permanentes contribuiría a que los órganos de la AE asumieran la mayor parte de las funciones que desarrollan, hoy en día, los órganos de la administración gubernativa, entre otras, las actividades censales, lo que redundaría, también, en una mayor especialización y profesionalidad de los miembros de los órganos electorales¹¹. Mientras tanto, Arnaldo Alcubilla (2002:96) sugiere una solución intermedia a la temporalidad de las Juntas: “la creación de Secretarías permanentes que asegurarían dicha continuidad, en particular, en la facilitación de la documentación que pueda requerir la JEC¹²”.

En resumen, la mayor parte de los órganos que componen la estructura formal de la AE (JEP, JEZ y ME) se caracterizan por su no permanencia en el tiempo, por ser órganos efímeros. Así, la AE puede definirse como una auténtica “administración de misión”, tanto por la flexibilidad de sus estructuras, como por faltarle el carácter de permanencia de sus órganos (Pomed Sánchez, 1993: 147).

5.3. La dimensión dinámica de la AE española. Principios de organización y funcionamiento

En términos generales, la AE se configura como “un todo integrado por elementos que guardan entre sí una relación recíproca. La naturaleza especial de sus respectivos

¹⁰ Informe de la JEC a la Comisión de Investigación sobre los problemas detectados en la aplicación de la LOREG y normativa complementaria.

¹¹ Torre Serrano ha puesto en evidencia los inconvenientes provocados por la temporalidad de las JEP y JEZ en cuanto a la especialización de su personal: “la no disponibilidad de un personal especializado en las correspondientes tareas por parte de las correspondientes Juntas Electorales, las cuáles no cuentan en modo alguno con un personal permanente a su servicio” (Torre Serrano, 1990: 520).

¹² Este autor ha mantenido esta misma opinión en otra de sus publicaciones al afirmar: “Esta coyunturalidad crea graves distorsiones de funcionamiento derivadas de esa falta de continuidad, dificultades que, a mi juicio, son fácilmente salvables mediante la creación de Secretarías permanentes en las Juntas Electorales Provinciales y de Zona” (Arnaldo Alcubilla, 1994: 85).

elementos, su modelo de ordenación y las relaciones entre ellos condicionan la peculiaridad concreta de un sistema” (Mayntz, 1990: 53). La AE entendida como un sistema centra el análisis en la dimensión dinámica de sus órganos electorales, en sus principios de organización y funcionamiento.

La AE se estructura en varios niveles organizativos vertebrados por ámbito territorial: la JEC, las JECA (en el caso de elecciones autonómicas), las JEP, las JEZ y las ME. El conjunto de órganos que configuran la AE española comparte una serie de características o principios comunes que rigen su organización y funcionamiento, y que se suelen interrelacionar en la práctica. Estos principios se han diseñado con la intención de dar cumplimiento a su importante misión institucional, garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo de acuerdo con el procedimiento electoral previsto, respetando, ante todo, los principios de transparencia, objetividad e igualdad. Por ello, a través de estos principios, los órganos de la AE adquieren una entidad propia que los define y los diferencia del resto de órganos que intervienen o participan en los procesos electorales (Ministerio del Interior, Ayuntamientos, OCE, apoderados e interventores, entre otros).

El elenco de principios que rigen la organización y el funcionamiento de la AE española suele variar de unos autores a otros, aunque la gran mayoría de ellos suele poner el acento en los siguientes: la independencia, la judicialización, la especialización, la no permanencia, la jerarquía (Arnaldo Alcubilla, 1997:371-373; Astarloa Huarte-Mendicoa, 1995:277-278; García Soriano, 2000; Delgado-Iribarren, 2001: 85-96-97) y el principio de legalidad (Martínez Ruano, 2003: 144; Rallo Lombarte, 1997:231-243; Solozabal Echevarría, 1993:63-80). Por su parte, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) ha proporcionado una serie de directrices generales, denominadas *Código de conducta para una AE ética y profesional*, que hacen referencia a los principios generales que deben acompañar el funcionamiento de los órganos electorales: el respeto a la ley (principio de legalidad); la independencia y neutralidad; la transparencia; información exacta y accesible -la minuciosidad- ; y la orientación de servicio público (IDEA, 1996: 9) .

Teniendo en cuenta cada una de las dimensiones enunciadas y las peculiaridades del modelo institucional español se pueden diferenciar una serie de principios que rigen tanto la organización como el funcionamiento de la AE en España y que se recogen en la Tabla 5.5. En particular, los principios de organización vertebran la estructura formal de la AE, dando unidad a la organización electoral. Los criterios que articulan el modelo electoral español son la jerarquía, la coordinación y la eficacia. Junto con los principios de organización, en la AE existen otras reglas que enmarcan el funcionamiento de la organización administrativa, “el deber ser de la administración” (Baena, 1986:86). En este caso, los principios generales que guían la actuación de la organización administrativa al

servicio de la dirección, organización y supervisión de las elecciones, serían la eficacia, la transparencia, la objetividad o independencia, el principio de legalidad, la igualdad y el servicio al cuerpo electoral.

Tabla 5.5. Principios de organización y funcionamiento de la AE española

Principios de organización	Principios de funcionamiento
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jerarquía ➤ Coordinación ➤ Eficacia 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Legalidad (imperio de la ley) ➤ Eficacia ➤ Independencia, neutralidad y objetividad ➤ Transparencia ➤ Igualdad ➤ El servicio al cuerpo electoral

Fuente: elaboración propia.

5.3.1. La jerarquía

El principio de jerarquía se ha considerado tradicionalmente como uno de los pilares básicos de la organización administrativa al asociarse con en el modelo burocrático weberiano. Como principio general de organización supone la existencia de una estructura organizativa piramidal en la que se van ordenando los distintos empleos y órganos; dentro de este esquema organizativo, el concepto se funcionaliza pasando a significar la correlación entre los términos de autoridad y obediencia (Álvarez Rico, 1986:111). La jerarquía permite mantener la cohesión de la estructura administrativa para que responda a un impulso común y distribuye a lo largo de la cadena de mando la responsabilidad por las actuaciones de la administración (Oliás de Lima, 2006:21). De esta manera, la jerarquía mantiene la unidad de acción y la coherencia con vistas a la consecución de los fines de la organización.

El estudio de la jerarquía en las organizaciones administrativas se puede enfocar desde dos perspectivas complementarias: la jerarquía organizativa y la jerarquía funcional. Desde una perspectiva organizativa (jerarquía organizativa), el análisis se sitúa en la ordenación vertical de los órganos administrativos escalonados de arriba abajo en niveles o rangos. Desde una visión funcional (jerarquía funcional), la noción se centra en la relación existente entre dos órganos situados en niveles distintos, lo que se traduce en el poder de mando del superior y en el deber de obediencia del inferior. El primer supuesto se caracteriza por describir una imagen estática de la estructura organizativa por dentro y el segundo se distingue por su dinamicidad, al focalizarse en la interacción que se deriva de las relaciones jerárquicas. Estas dos perspectivas suponen distintas caras de una misma moneda, enfoques que se deben tener en cuenta para un estudio integrado de la jerarquía en la AE.

La AE recoge el principio de jerarquía como elemento vertebrador interno, como principio que actúa sobre sus relaciones interorganizativas. La formalización de la jerarquía se ha llevado a cabo mediante la estructuración vertical o piramidal de los órganos

electorales. En concreto, las Juntas Electorales constituyen un auténtico sistema jerárquico. La JEC ocupa la cúspide de la pirámide. En un segundo nivel jerárquico se sitúan las JECA, en el caso de que se celebren elecciones autonómicas. El tercer y cuarto escalón corresponde respectivamente a las JEP y a las JEZ. De esta manera, la situación de cada órgano en la estructura electoral identifica los órganos electorales como órganos compuestos o complejos, en particular, porque de cada Junta se subordina una unidad administrativa inferior, incluyendo a las JEZ que desempeñan tareas de gestión y supervisión con respecto a las ME. Esta imagen vertical de la organización indica, también, cómo se desarrollan los flujos de información interna entre los órganos de la AE, produciéndose una “doble corriente de información que va desde los órganos superiores a los inferiores y a la inversa” (Baena, 1984: 73), lo que sitúa el análisis en la vertiente funcional de la jerarquía.

La jerarquía funcional consiste, a grandes rasgos, en la capacidad de mando o de dirección que tienen los órganos superiores respecto al funcionamiento de los inferiores. En el sistema de Juntas Electorales, el desarrollo del poder de mando permite que las Juntas superiores emitan instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas inferiores¹³. La obligación expresa de acatar las instrucciones de los órganos superiores refuerza y reafirma, sobremanera, la jerarquización de la AE. Por otro lado, las Juntas Electorales superiores resuelven las consultas efectuadas por los órganos de inferior categoría, consultas que tienen, también, un carácter vinculante.

El grado de jerarquía se analiza, además, viendo la capacidad que tienen los órganos superiores para incidir en el nombramiento, designación y cese de los órganos inferiores. La intervención de las Juntas superiores en el nombramiento y designación del personal de los órganos inferiores se desarrolla de la siguiente manera. La JEC solo tiene autoridad para nombrar de manera formal a dos vocales (los no judiciales) de los cinco que componen las JEP, ya que los agentes legitimados para designar a estos vocales son los representantes de las candidaturas presentadas en el distrito correspondiente. De manera residual, la JEC puede ejercer como órgano de designación, siempre y cuando no se haya producido una propuesta conjunta de los representantes de los partidos políticos. Este mismo procedimiento se repite, por parte de las JEP, en la designación y en el nombramiento de los vocales no judiciales de las JEZ. En el caso de las JEZ, estos órganos electorales no suelen intervenir en el nombramiento ordinario del personal de las ME salvo dos excepciones, cuando la ME no se constituye en la fecha fijada y cuando alguno de los miembros del órgano electoral no puede acudir al desempeño del cargo y no hay margen de

¹³ Así lo exige el procedimiento electoral (ver artículos 19.1.c y 19.3.a de la LOREG) y la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, en donde se señala: “Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio”.

tiempo suficiente para comunicar la sustitución al suplente oficial. En consecuencia, la participación de los órganos de la AE en la designación y en el nombramiento de los órganos inferiores es bastante residual, es decir, se suele activar por defecto del procedimiento de designación ordinario.

En relación con la autoridad de los órganos electorales superiores para poder cesar al personal de los órganos inferiores, esta competencia jerárquica carece de contenido porque el personal de las Juntas Electorales goza de “inamovilidad¹⁴” en el cargo. Por ello, los vocales de los órganos electorales solo pueden ser suspendidos por delitos o faltas, previo expediente abierto por la Junta superior mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus componentes. Aunque la JEC puede acordar la suspensión de sus propios miembros.

En el modelo institucional de la AE española, el poder de mando de los órganos superiores con respecto a los inferiores se vislumbra, también, a través del ejercicio del control jerárquico. En una estructura jerárquica las unidades administrativas superiores no solo dirigen la actividad de las inferiores mediante la emisión de instrucciones, sino que también las supervisan o controlan. En este sentido, las Juntas superiores pueden revocar de oficio las decisiones de las inferiores cuando sean contrarias a su interpretación normativa. Además, los órganos electorales superiores están capacitados para unificar los criterios interpretativos de la normativa electoral en los órganos inferiores. Incluso los acuerdos de la AE son recurribles ante el órgano de superior categoría, que solventará el asunto en un plazo de cinco días a contar desde su interposición, contra cuya resolución no se contempla ningún tipo de recurso administrativo o judicial. En todo caso, los poderes del superior jerárquico sobre los actos del inferior no tienen la amplitud que se piensa generalmente; de hecho se suelen reducir, en el mejor de los casos, a un control de legalidad de los actos concretos, sin que ello lleve a conclusiones de carácter global ni a profundizar sobre problemas organizativos (Groshens, 1956:15).

Mención especial merecen las ME, ya que a diferencia del sistema jerárquico que caracteriza las Juntas Electorales, estos órganos tienen atenuada su vinculación jerárquica funcional. Este hecho se reafirma si se analizan las relaciones jerárquicas que mantienen las ME con sus órganos superiores. Las Juntas Electorales únicamente intervienen en el desarrollo de las actividades de las ME de dos maneras, mediante la supervisión de su formación (actividad que ejerce las JEZ) y a través de la revisión del manual de instrucciones que se destina a sus miembros (competencia que asume la JEC). Además, los

¹⁴ En el capítulo 8, “El personal rector de la Junta Electoral Central”, se hace una aproximación conceptual a la inamovilidad del personal de la AE.

acuerdos de las ME solo pueden ser inspeccionados por las Juntas, de manera excepcional, cuando existe un error material, de hecho o aritmético¹⁵.

Este mapa de jerarquía atenuada lleva a que se considere a las ME como órganos “soberanos¹⁶” e independientes del resto de los órganos de la AE (Gómez Gutiérrez, 1993: 912; Serena Velloso, 1986: 222). Sin embargo, como manifiesta Rallo Lombarte (1997:234), los órganos electorales se rigen por el principio de legalidad (deben aplicar estrictamente la ley), por ello, cuando las Juntas Electorales dictan instrucciones y resuelven consultas están vinculando de forma tácita a las ME y, de este modo, quedan sujetas al esquema jerárquico funcional de la AE¹⁷.

Al hilo de lo señalado, se concreta que los órganos de la AE se estructuran de manera jerárquica. La jerarquía es una nota distintiva importante de la AE y, por consiguiente, no pueden considerarse parte de la misma la multitud de titulares de otras funciones públicas que colaboran en la preparación y en la celebración de las elecciones, aunque todos ellos estén sometidos al poder disciplinario de las Juntas Electorales (Satústregui Gil-Delgado, 1990: 99).

5.3.2. La coordinación

La coordinación, al igual que la jerarquía, es uno de los principios de organización esenciales de las administraciones burocráticas. En este sentido, Mooney (1958:54) califica la coordinación como el principio central y más importante de las organizaciones, al ser un concepto que recoge y contiene todos los principios organizativos, “un término que expresa los principios de la organización *in toto*”.

Se entiende por coordinación “aquel principio que tiene por objeto conseguir mediante la debida coherencia, estructura adecuada y actuación sincrónica o jerarquizada en el tiempo de los distintos fines, funciones, servicios y órganos o agentes administrativos, la necesaria rapidez y eficacia de la actividad administrativa, evitando la duplicidad de cometidos o lagunas, así como que los efectos de las distintas actuaciones puedan ser total o parcialmente contrarios” (Ortiz Díaz, 1961). De esta completa definición se deducen varias cuestiones básicas. En primer lugar, la coordinación es un concepto interrelacionado con varios de los principios de organización y funcionamiento de las administraciones burocráticas, entre los que se destaca la jerarquía, la eficacia y la eficiencia. En segundo

¹⁵ “En caso de que en alguna Mesa hubiera actas dobles y diferentes o cuando el número de votos exceda al de los electores que haya en la Mesa según las listas del censo electoral y las certificaciones censales presentadas, con la salvedad del voto emitido por los Interventores, la Junta tampoco hará computo de ellas, salvo que existiera error material, de hecho o aritmético, en cuyo caso procederá a su subsanación” (artículo 105.4 de la LOREG, introducido por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo).

¹⁶ En este sentido se ha expuesto lo siguiente: “todo el proceso electoral está presidido por un principio indiscutible, el principio de soberanía de la Mesa Electoral” (Gómez Gutiérrez, 1993: 912); y “la soberanía de la Mesa aparece declarada, en términos rotundos, en el número 1 del artículo 106 de la Ley (...)” (Serena Velloso, 1986: 222).

¹⁷ En el mismo sentido se ha pronunciado Martínez Ruano (2003:145).

término, la coordinación es un principio interorganizativo fundamental de cara a corregir los roces de competencia entre los distintos órganos que componen una estructura formal, ya que dota al sistema administrativo de la armonía necesaria para llevar a cabo sus cometidos. En relación con esta segunda acepción, la coordinación “implica distribuir racionalmente las tareas entre los órganos, de modo que funcionen eficazmente” y la existencia de alguien con poder suficiente que asuma la “continua tarea de solución de conflictos y armonización de las actuaciones de los órganos administrativos” (Baena, 1984: 93).

Como se ha puesto en evidencia, la coordinación y la jerarquía son dos principios organizativos interrelacionados. La coordinación se asegura en las organizaciones administrativas a través de la jerarquía (Olías de Lima, 2006: 22), al formar parte de las tareas de mando o dirección (Álvarez Rico, 1986:89). De esta manera, el órgano que dirige o ejerce la autoridad formal en la organización es el que asume, al mismo tiempo, la potestad de coordinación mediante la emisión de instrucciones y directrices.

La JEC, como órgano supremo de la AE, se constituye como máxima autoridad en el ejercicio de la potestad de coordinación con respecto al entramado organizativo electoral. El órgano electoral desarrolla esta competencia no solo en el ámbito interno sino también externo. La JEC lleva a cabo la coordinación interna con respecto a los órganos que constituyen la estructura electoral. En su vertiente externa, la coordinación se ejerce en relación con aquellos órganos (administración gubernativa y representantes de los partidos políticos) que desempeñan actividades electorales de gestión y/o supervisión, pero que no se encuentran vinculados a la estructura formal o jerárquica de la AE, aunque dependan funcionalmente de ésta, en la práctica.

Los mecanismos de coordinación más utilizados han sido “la supervisión directa” y “la normalización de procesos” (Ramió, 1999:52). Estos instrumentos han permitido que las unidades administrativas superiores coordinen y controlen las actividades realizadas por los órganos electorales inferiores. La supervisión directa basa el contenido de la coordinación en el seguimiento y la responsabilización del trabajo del órgano superior con respecto a los inferiores, principio que ha regido la coordinación interna de los órganos que componen la estructura de la AE. La normalización de procesos se ha ejercido con todos aquellos actores electorales que participan o intervienen en el proceso electoral, tanto internos (órganos de la AE) como externos (instancias gubernativas –Ministerio del Interior, Oficina del Censo Electoral o Ayuntamientos, entre otros- y representantes de los partidos políticos –apoderados, interventores, representantes de las candidaturas y representantes generales, entre otros-). En este caso, en cada convocatoria electoral se ha estructurado de manera rigurosa el programa de trabajo, lo que ha contribuido a reducir la necesidad de comunicación con y entre los órganos subordinados a la JEC.

Por último, simplemente destacar que la coordinación y la cooperación entre todos los actores involucrado en el proceso electoral es una medida de suma importancia en vista de que las elecciones se desarrollen con eficacia. Sobre todo porque los procesos electorales son complejos, no solo por la celeridad con que se celebran las elecciones y la enorme cantidad de recursos que se necesitan para poder llevarlas a cabo, sino también por la fragmentación que se evidencia ante la existencia de una multitud de órganos electorales de diversa procedencia y funcionalidad, que confluyen y se activan con el objetivo de colaborar o participar, en diferente grado, en la organización y supervisión de los procesos electorales.

5.3.3. La eficacia

La razón de ser de cualquier estructura formal es permitir o facilitar la consecución de unos objetivos (Fernández-Ríos y Sánchez, 1997). Por ello, una organización se considera eficaz “si realiza el objetivo específico al que se dirige” (Barnard, 1959). La eficacia es un concepto que tiene una relación estrecha con la eficiencia –entendida como la relación existente entre los resultados obtenidos y los medios empleados para conseguirlos- y la efectividad -grado de satisfacción respecto a los resultados obtenidos- (Sallán, 2001:31). De este modo, la eficacia afecta tanto a la organización administrativa como a su actividad funcional. En ambos casos, la eficacia es un principio “guía u ordenador de los demás, que sin éste serían efectivamente contradictorios y neutralizantes entre sí, con el solo límite del principio de legalidad” (Álvarez Rico, 1986: 167).

Desde una dimensión organizativa, la eficacia hace referencia al diseño de estructuras organizativas eficaces que permitan el desarrollo de los objetivos previstos. En este sentido, la eficacia organizativa significa la existencia de una armonía, de una cierta racionalidad, entre la institución diseñada (en la concepción de su estructura, procedimientos y recursos) y los fines u objetivos generales y específicos que se intentan cumplir. En el caso concreto de la AE española, si bien el diseño institucional ha recogido una serie de mecanismos destinados a garantizar la independencia de los órganos electorales con la finalidad de que las elecciones se celebren con igualdad, transparencia y dentro de la legalidad electoral, por otro lado, en él se destacan, también, una serie de déficits que repercuten en el buen desarrollo de los objetivos prefijados.

Algunos de estos puntos débiles se han resaltado con anterioridad, en especial los problemas derivados de la existencia de una estructura formal mayoritariamente temporal. Sin embargo, junto con las incidencias provocadas por la temporalidad, a los órganos electorales se les suma, además, la falta de medios para llevar a cabo su importante misión institucional (Torre Serrano, 1988; Informe de la JEC a la Comisión de Investigación para esclarecer las irregularidades del proceso electoral del 29 de octubre de 1989). Los recursos

asignados a los órganos electorales, tanto humanos como materiales, han resultado, en algunos casos, insuficientes de cara a que puedan realizar de una forma eficaz sus amplios cometidos funcionales. En las Juntas Electorales, este déficit de medios o recursos ha llevado a calificar a estos órganos electorales como piezas de “un fenómeno *in fieri*” de un “proceso inacabado”. En este sentido, se pronunció Santamaría Pastor (1987) al señalar lo siguiente:

*“(…) Cuando hablamos de las Juntas como Administración Electoral estamos aludiendo, en realidad, a un fenómeno in fieri, a un proceso inacabado.
Las Juntas Electorales son, en la actualidad, verdaderos gigantes con pies de barro, con poderes omnímodos sobre el desarrollo del proceso electoral, pero carentes de infraestructura personal y material propia, caballeros sin lanza ni caballo, generales sin ejército, las Juntas ofrecen una imagen de menesterosidad y dependencia de los que la Administración tenga a bien proporcionarles (...)”*
(Santamaría Pastor; 1987:201)

Por otro lado, la eficacia como principio de funcionamiento hace referencia a la capacidad de una institución para satisfacer una serie de objetivos (Jáuregui, 1994). De este modo, las organizaciones son eficaces cuando son capaces de alcanzar sus metas (Etzioni, 1965). Si esta premisa se traslada al ámbito electoral, la AE se considerará eficaz siempre y cuando logre los objetivos para los que se ha constituido. El modelo institucional de la AE española se origina con la finalidad de garantizar que las elecciones se celebren sin ningún tipo de manipulación ni interferencia que pueda desvirtuar tanto la opinión de los electores emitida a través del sufragio como interferir en la libre concurrencia de los contendientes políticos en la lucha electoral. De esta manera, la AE contribuye a asegurar una de las funciones principales de las elecciones, el garantizar la legitimidad¹⁸ del propio sistema político democrático representativo (Carreras y Vallès, 1977). En consecuencia, una institución electoral será eficaz cuando las elecciones sean percibidas por la sociedad como legítimas, cuando no existan dudas que pongan en tela de juicio el funcionamiento ordinario del sistema y de los mecanismos electorales y, por último, cuando los ciudadanos, en general, y todos los actores políticos, en particular, confíen en que las elecciones se han ajustado a las reglas del juego, que se han desarrollado con transparencia, igualdad y objetividad.

Eficacia y legitimidad son, por tanto, dos conceptos interrelacionados que afectan a la estabilidad de cualquier sistema político democrático¹⁹, ya que un régimen político “aumentará su grado de aceptación en función de su mayor o menor eficacia” (Jáuregui, 1994:34). En sentido contrario, el derrumbamiento de la eficacia, repetidamente o por un largo periodo de tiempo, pondrá en peligro hasta la estabilidad de un sistema legítimo

¹⁸ Lipset hace una aproximación al concepto de legitimidad al señalar: “la legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad” (Lipset, 1988: 67).

¹⁹ A este respecto Lipset añade también como variable importante para la estabilidad de cualquier democracia “el desarrollo económico” (Lipset, 1988:67).

(Lipset, 1988:69 y 70). Asimismo, cuando un régimen pierde legitimidad, es probable que en igual proporción pierda eficacia (Korstanje, 2007: 57).

En definitiva, si la AE no es eficaz, si no logra alcanzar los objetivos previstos para los que se configura, las elecciones no serán percibidas como legítimas y, por tanto, no solo se cuestionarán los resultados de los comicios sino que se pondrá en entredicho, también, el propio régimen político democrático-representativo.

5.3.4. El principio de legalidad

“La democracia verdadera reside en el denominado Estado de Derecho, cuya característica esencial consiste en que todo poder -y también toda libertad individual- rige su comportamiento por normas jurídicas. Todos los actos de poder están reglados. Incluso los actos de poder más discrecionales están controlados y sometidos a la finalidad del ordenamiento jurídico” (Carro Martínez, 1983:192). Esta “sumisión del Estado al Derecho, juridiza y racionaliza la vida pública” (Baena, 2000: 47).

En consecuencia, todas las actuaciones públicas están sometidas al principio de legalidad de la administración como base fundamental del Estado de Derecho. Este principio se articula tanto desde una perspectiva general (todos los poderes públicos, incluida la administración están sometidos al principio de legalidad) como específica (la propia administración mediante distintos dispositivos constitucionales y legales debe garantizar este sometimiento) (Ramíó, 1999:224). El fundamento de este principio radica en la propia concepción y naturaleza del Estado de Derecho y en su propósito central, la instrumentalización de mecanismos de protección y garantía de los bienes y valores superiores que a la sociedad le interesa salvaguardar.

La AE tiene por finalidad garantizar, en los términos de la ley electoral, la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad. La misión institucional de la organización electoral específica, con bastante nitidez, que sus decisiones y actuaciones se hallan sujetas al imperio de la ley, se deben ajustar a lo fijado en el marco normativo que rige los procesos electorales. Por ello, los órganos electorales, al igual que todas las administraciones públicas, se rigen por el principio de legalidad. Esto quiere decir que los órganos electorales se deben dedicar a la aplicación estricta del procedimiento electoral vigente, correspondiéndoles con carácter exclusivo las competencias que el marco normativo regulador de las elecciones les atribuye. De este manera, los miembros de la AE se encuentran limitados tanto en sus decisiones como en sus actuaciones, al no disponer de un apoderamiento genérico que los habilite para adoptar cualquier intervención reguladora del proceso electoral, sino de facultades tasadas, atribuciones concretas, a entender, claro está, de acuerdo con la finalidad institucional que le es propia (Solozábal Echavarría, 1993: 74).

En este sentido, el sometimiento estricto de la AE al ordenamiento jurídico restringe su margen de discrecionalidad y facilita, al mismo tiempo, su control jurisdiccional. Ahora bien, la propia ambigüedad y vaguedad de la normativa electoral implica una interpretación extensiva de las competencias de las AE y abre la puerta a que ésta, dada su naturaleza expansiva, tienda a realizar actividades no tasadas que deberán someterse, en todo caso, a los principios constitucionales y legales que informan de su funcionamiento (Martínez Ruano, 2003: 146; Rallo Lombarte, 197: 242).

5.3.5. El principio de transparencia

Las organizaciones transparentes suelen identificarse con una “casa de cristal”²⁰, metáfora que remarca su apertura hacia el exterior, entorno al que se exponen sin tapujos. Si esta imagen se aplica al ámbito de las administraciones públicas, el reconocimiento del principio de transparencia supone un cambio sustancial de sus modelos organizativos, al pasar de una administración burocrática, vertical, oscurantista, cerrada y desconfiada con el entorno²¹, a una administración dialogante, consensual, flexible y más próxima, una administración que inspira más confianza y que contribuye, por ello, a la reconciliación del Estado con sus ciudadanos (Chidiac, 2003:12; Cotino Hueso, 2003:34-35; Rodríguez-Arana, 1995:449). De estas notas se deduce que la transparencia como principio de funcionamiento de las administraciones públicas evidencia dos cuestiones básicas, una apertura de las organizaciones públicas hacia el exterior, hacia los ciudadanos, y un reforzamiento de la legitimidad administrativa.

La transparencia como apertura significa que las organizaciones administrativas tienen abiertos sus circuitos de información y comunicación con los ciudadanos en dos sentidos, manteniendo una política informativa activa y permitiéndoles la accesibilidad a la información. En el primer caso, los datos emitidos suelen versar sobre *qué hace la administración* (objetivos, normas, directivas, circulares), sobre *cómo lo hace* (elementos que motivan las decisiones –órdenes del día y actas de los órganos colegiados-, fases en el proceso de implantación de los servicios públicos), sobre *cuándo lo hace* (cronograma de actividades) y sobre *quiénes lo hacen* (actores involucrados y nivel de responsabilidad). Con respecto al acceso a la información, las administraciones transparentes incentivan la interacción con los ciudadanos, permitiéndoles consultar el estado de tramitación de sus demandas o expedientes. De esta manera, mediante la articulación del principio de transparencia, la administración pública rinde cuentas de sus actuaciones a los ciudadanos y, como consecuencia, legitima su existencia. Este último aspecto conduce al tratamiento de la transparencia como fuente de legitimidad administrativa.

²⁰ Denominación empleada en el año 1908 por el diputado italiano Filip Turati (Arena, 1993:10).

²¹ El principio de transparencia rompe con el modelo burocrático weberiano en el que se reconoce que “la burocracia oculta en la medida de lo posible su saber y actividad frente a críticas” (Weber, 1964: 744-745).

La transparencia adquiere una clara función legitimadora de las decisiones y actuaciones de las administraciones públicas. A través de la materialización de este principio, las instituciones rinden cuentas a los ciudadanos y los hacen partícipes de su vida interior, “no solo de los resultados y de las actividades, sino de la forma en que se actúa con el objeto de evitar irregularidades o, simplemente, que no se utilicen los recursos de forma eficiente” (Ballard y Ramió, 2000: 527). Así, la transparencia como instrumento de rendición de cuentas y fijación de responsabilidades permite la aproximación del ciudadano al funcionamiento interno de las administraciones públicas, lo que refuerza su credibilidad y confianza hacia la acción pública. Además, este acceso a la información se convierte, al mismo tiempo, en un recurso de control, ya que los ciudadanos podrán comprobar, en primera persona, si las organizaciones públicas ejercen sus actividades con eficacia y eficiencia y si se ajustan a la legalidad vigente, lo que redundará en la imagen de social de la institución y, en consecuencia, en su percepción o no como legítima. En consecuencia, la transparencia se convierte en un “mecanismo de control externo de la administración pública”, control ejercido por la sociedad, y en un “instrumento de garantía de la eficacia, eficiencia, objetividad, legalidad, de buena administración” (Cotino Hueso, 2003:36-37).

En el entorno de las elecciones, la AE española tiene como misión institucional garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo con transparencia, objetividad e igualdad. Por ello, la transparencia se destaca como uno de los principios de funcionamiento del modelo institucional español, en particular, y de cualquier estructura organizativa destinada a gestionar y supervisar las elecciones (IDEA, 1998), en general. Como se ha señalado, la transparencia implica la apertura de la organización con su entorno, con el que se entablan tanto contactos unidireccionales (información) como bidireccionales (comunicación). En la actualidad, la AE española ha articulado sus relaciones externas a través de dos medidas específicas, difundiendo información de interés, actualizada y comprensible sobre la gestión y la supervisión de las elecciones y facilitando la consulta de la documentación electoral a todos aquellos electores que lo soliciten.

Las elecciones llevan consigo la puesta en práctica de un conjunto de actuaciones bastante complejas y sujetas a la celeridad en el tiempo (plazos muy cortos). Por ello, el que la AE abogue por una política informativa asociada a las elecciones ayuda, sobremanera, al buen desarrollo del proceso electoral, contribuyendo a su eficacia y eficiencia. En este sentido, la actividad informativa de la AE no solo ha consistido en difundir los documentos normativos que afectan a las elecciones (ley electoral, jurisprudencia electoral, entre otros), sino también en simplificarlos y hacerlos comprensibles a los ciudadanos para lo que ha contado con la colaboración de algunos órganos de la administración gubernativa. Como muestra palpable cabe señalar que la AE diseña y publica, junto con el Ministerio del Interior, un calendario electoral al comienzo de cada convocatoria electoral, utilizando como

canales de transmisión las páginas web del departamento ministerial y del órgano supremo electoral. Este calendario recoge, por orden cronológico, las fases, las actuaciones, las fechas de ejecución y los actores involucrados en la gestión del proceso electoral desde su inicio (publicación del Real Decreto de convocatoria en el BOE) hasta la constitución del nuevo gobierno. De esta manera, la organización al servicio de las elecciones difunde información útil, sencilla y fácilmente entendible y aplicable sobre el ciclo electoral. Estos datos pueden resultar beneficiosos tanto para los ciudadanos, en general, como para los diferentes tipos de actores que intervienen, de manera activa, en el proceso electoral, entre otros, los siguientes: los partidos políticos, porque esta información les ayudará a conocer y controlar los plazos que afectan a sus representantes electorales -apoderados, interventores, representantes generales y de las candidaturas, y administradores generales y de las candidaturas-; las JEP y las JEZ, porque deben manejar, en poco tiempo, un proceso complejo en el que sus miembros tienen, a veces, poco bagaje en su gestión y supervisión, por lo que el calendario electoral les facilita una serie de datos vitales para ejercer con eficacia y eficiencia sus cometidos (fases, contenido y periodo de sus intervenciones, entre otros); y aquellos actores gubernativos que participan, también, en algunas de las etapas que componen el ciclo electoral (Ayuntamientos y OCE, entre otros).

En su labor informativa, la AE ha ido incorporando nuevas herramientas que han permitido sensibilizar e instruir a los ciudadanos que componen algunos órganos electorales en el funcionamiento de la gestión y supervisión electoral. En concreto, se ha diseñado y difundido un manual de instrucciones para el personal de las ME. Este documento pecó, en sus inicios (1979), de un excesivo tecnicismo (el manual era una transcripción literal de la normativa electoral), lo que desvirtuaba su objetivo inicial, servir de instrumento informativo y formativo. Sin embargo, a partir del año 1991 se produjo una reformulación del documento que desembocó en una simplificación de su contenido. Por ello en la actualidad se cuenta con un manual de instrucciones que contempla de una manera sencilla y comprensible cuál debe ser el plan de actuación de aquellos ciudadanos que integran las ME.

Por otro lado, una aplicación plena del principio de transparencia lleva consigo que la organización administrativa despliegue al máximo no solo sus canales de información sino también que se articulen vías de comunicación con sus agentes externos. En este supuesto, la AE no solo ha mantenido informados a los ciudadanos sobre el qué, el cómo, el cuándo y el quién de las elecciones, sino que les ha facilitado el acceso a los documentos electorales (no confidenciales) que se encuentran en su poder. Además, ha trascendido su papel como mero agente informativo para pasar a convertirse en un interlocutor con los ciudadanos, al contemplar la posibilidad de que estos se puedan interrelacionar con las instituciones electorales para consultar temas relacionados con los procesos en curso.

Hoy en día, se debe destacar también el importante papel que desempeñan las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (NTIC) en la gestión de la información y comunicación en las administraciones públicas, en general, y en la AE, en particular. En este sentido, la UIP –organización internacional interestatal vinculada a la ONU- ha recomendado a sus Estados miembros que se utilicen estas herramientas en los procesos electorales con la finalidad de poder “mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia de sus actividades y comunicarse mejor con los electores²²”. De este modo, las NTIC se han considerado recursos estratégicos por su importante valor no solo para lograr una mayor difusión informativa sobre las elecciones sino, también, para mejorar la accesibilidad de los ciudadanos a la documentación electoral. En especial, estos instrumentos tecnológicos contribuyen a acercar los procesos electorales a los ciudadanos, al favorecer su accesibilidad en tres sentidos (Pastor Albaladejo, 2008:117): el acceso a la información electoral sin tener que desplazarse (accesibilidad espacial); la consulta de temas electorales sin restricciones de día y hora (accesibilidad temporal); y la obtención de toda los documentos necesarios en un mismo lugar y de manera uniforme, lo que disminuye las distorsiones del mensaje (accesibilidad en el proceso). En la actualidad, la JEC es el único órgano electoral que cuenta con una página web (www.juntaelectoralcentral.es), mediante este canal los ciudadanos pueden consultar y descargar información relacionada con las elecciones y, también, sobre sus procesos internos, las decisiones adoptadas y su motivación (acuerdos, instrucciones, resoluciones).

Por último, la aplicación por parte de la AE del principio de transparencia en la gestión y supervisión de las elecciones supone una predisposición de la institución electoral a rendir cuentas de sus decisiones y actuaciones, lo que revierte de una manera positiva en la percepción que tienen los ciudadanos con respecto al sistema político democrático-representativo. Sobre todo porque la transparencia evita las posibles discrecionalidades y manipulaciones electorales y contribuye, por tanto, a afianzar la legitimidad del sistema político. Además, este ejercicio de transparencia lleva consigo, también, una apertura de la AE a los ciudadanos, al hacerlos partícipes en su labor de administración y supervisión de los comicios. Desde esta perspectiva, el papel de los ciudadanos en el proceso político adquiere una nueva dimensión, ya que su participación en las elecciones no se reduce al ejercicio del voto, sino que se extiende a la supervisión del proceso electoral convirtiéndose, así, en agentes de control, en coadministradores de las contiendas electorales. Desde el momento en que los ciudadanos tienen acceso a toda la información necesaria sobre las elecciones, su rol electoral se amplía y su actividad electoral se sitúa, también, en la

²² Resolución aprobada por unanimidad en la 109ª Asamblea de la UIP, Ginebra, 3 de octubre de 2003: “La contribución de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a la buena gestión pública, el perfeccionamiento de la democracia parlamentaria y el manejo de la mundialización”.

evaluación de las elecciones, en ver si el proceso electoral se desarrolla de una manera eficaz y eficiente, si se ajusta a la legalidad, y en captar si en él se detectan elementos distorsionadores que pongan en tela de juicio la limpieza de las elecciones y, por tanto, su legitimidad.

Para concluir, simplemente se puede reseñar que si bien el principio de transparencia se ha ejercido, sin ninguna duda, por el órgano supremo de la AE (la JEC), en sentido contrario, el resto de los órganos en que se vertebra territorialmente esta estructura organizativa (JEP, JEZ, JECA, en su caso, y ME) ha funcionado en sus relaciones con los ciudadanos de una manera oscurantista y opaca. Lo que se sustenta en el hecho de que hoy en día no existen datos (o al menos no se han difundido) que corroboren cuáles han sido sus decisiones y sus líneas de actuación en la gestión y en la supervisión del proceso electoral, y solo a través del Ministerio de Interior se ha transmitido algún tipo de contenido informativo sobre el número de Juntas y ME (datos cuantitativos). Teniendo en cuenta este déficit informativo, sería recomendable, con vistas a garantizar la transparencia de las elecciones y dotar de una mayor calidad a la democracia representativa española, que los órganos temporales de la AE, tal y como se demanda en el propio marco electoral -a través del reconocimiento de la transparencia-, pusiesen en práctica este principio de funcionamiento, es decir, rindieran cuentas a los ciudadanos de sus actuaciones.

5.3.6. La objetividad o independencia

La objetividad es uno de los principios de funcionamiento ampliamente reconocidos a las administraciones públicas. La objetividad puede ser interpretada de varias maneras. Por un lado, alude a la llamada “eficacia indiferente” o neutralidad que implica que la administración actuará con la misma eficacia y diligencia (neutralidad y profesionalidad) con independencia de cual sea el signo político del partido que gobierne, y de modo ajeno no solo al interés político sino también particular o de otra índole. Por otra parte, alude a la igualdad de trato de los ciudadanos cualesquiera que sean el origen, creencias o posición económica y social de los mismos, por lo que la objetividad estaría vinculada al principio de igualdad. Ambas vertientes conceptuales (objetividad-independencia y objetividad-igualdad) están estrechamente conectadas en el Estado de derecho, democrático y social (Olías de Lima, 2006:25). Este epígrafe se centra en la primera acepción de la objetividad.

La traducción de este concepto al ámbito electoral implica que la AE debe ejercer la dirección, la organización y la supervisión del proceso electoral de manera independiente, sin presiones políticas ni intereses concretos que desvirtúen el resultado de las elecciones y pongan en evidencia el contenido básico de cualquier convocatoria electoral dentro de los regímenes políticos democráticos representativos, producir representación, producir gobierno y legitimar el sistema político (Vallés y Bosch, 1997). Por ello, ni los órganos de la

AE “ni ninguno de sus miembros a título individual, pueden ser objeto de manera directa o indirecta de ninguna clase de órdenes, sugerencias, indicaciones, directrices o presiones por parte de cualquier sujeto, sea público o privado, persona física o jurídica; tan solo se encuentran sometidos, lo mismo que el resto de los ciudadanos y de los poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico²³” (Gálvez Muñoz, 1999: 97).

La independencia es crucial para que las decisiones y actuaciones de los órganos electorales no se cuestionen, sobre todo porque su importante papel en los procesos electorales los sitúa en el centro neurálgico de la lucha electoral, de la lucha por el poder político. Esta circunstancia convierte a la AE en un blanco perfecto para las presiones e intentos de manipulación provenientes de distintos sectores, principalmente, de aquellos actores políticos que confluyen en las contiendas electorales e intentan conseguir la mayoría parlamentaria. De este modo, la razón de ser de la organización electoral es evitar las manipulaciones electorales y garantizar, así, la calidad de las elecciones, en particular, y del sistema político democrático representativo, en general. Para lograr esta finalidad la AE debe colocarse en una posición de equidistancia de los diversos polos políticos de manera que su labor organizativa y de arbitraje del proceso electoral goce de credibilidad y legitimidad (Brea Franco, 1989: 14). En sentido contrario, “si se juzga que las personas que administran las elecciones muestran adhesión a uno u otro resultado electoral, la credibilidad pública del proceso electoral se verá afectada gravemente, a tal punto que luego será difícil restaurar la confianza en el proceso” (IDEA, 1998:10).

Para que la AE pueda obrar con objetividad, con libertad de actuación, sin presiones políticas ni de ninguna otra índole, es necesario dotarla de un diseño institucional adecuado, de un modelo organizativo eficaz que le permita ejercer sus competencias electorales sin interferencias. Por ello, tanto sus recursos humanos como presupuestarios deben estar lo más desvinculados posibles del poder político y de las presiones e intereses externos. La configuración de los órganos electorales como órganos independientes implica el neutralizarlos políticamente. La neutralización política permite evitar cualquier tipo de obstrucción que pueda desvirtuar el funcionamiento ordinario de la AE en el ejercicio de sus competencias e incidir en el resultado de las elecciones “alterando lo que resulte de la decisión libre y soberana del pueblo” (Coscuella Montaner y Muñoz Machado, 1979: 66). Por tanto, independencia y neutralidad son dos conceptos interrelacionados. La independencia es la garantía de la neutralidad. A través de la independencia, la neutralidad se hace efectiva en la práctica (Sala Arquer, 1984: 418), de lo que se deduce que un órgano podrá ser neutral políticamente, siempre y cuando se le otorguen de las garantías institucionales suficientes para ejercer sus decisiones y actuaciones de manera imparcial e independiente.

²³ En este sentido, el artículo 9.1 de la CE dice: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”.

Como se recoge en la Tabla 5.6, el grado de independencia o de autonomía, en la práctica, de los órganos electorales con respecto al Gobierno²⁴ se puede analizar mediante la aplicación de las variables siguientes (Pastor Albaladejo, 2002a: 237): el personal que constituye su estructura interna (V1, independencia del personal); el desarrollo de sus funciones (V2, independencia funcional); la definición y asignación de sus recursos presupuestarios (V3, independencia financiera o presupuestaria).

Tabla 5.6. Indicadores para analizar el grado de independencia de los órganos electorales

Variables de análisis	Qué se analiza
Independencia del personal (V1)	Nivel de autonomía del personal de la AE en su toma de decisiones
Independencia funcional (V2)	Nivel de autonomía de los órganos de la AE en el ejercicio de sus funciones
Independencia presupuestaria (V3)	Nivel de autonomía en la definición y asignación de sus presupuestos

Fuente: elaboración propia a partir de Pastor Albaladejo (2002a).

5.3.6.1. La independencia del personal de la AE (V1)

La independencia es una garantía fundamental para que el personal de la AE pueda tomar sus decisiones y desarrollar sus actuaciones con imparcialidad y objetividad.

Como se puede observar en la Tabla 5.7, el grado de independencia del personal de la AE con respecto al poder político se puede abordar mediante la aplicación de varios indicadores: el perfil de su personal (grado de cualificación técnica o de politización de los miembros de la AE); el procedimiento o el sistema de designación de su estructura interna (grado de racionalidad o discrecionalidad en la designación); y el nombramiento o cese de sus miembros (grado de intervencionismo del poder ejecutivo en el nombramiento o cese). A continuación, se procede a concretar cómo se articulan estas variables en relación con el personal que adopta las decisiones tanto en las Juntas como en las ME.

Tabla 5.7. Indicadores para analizar el grado de independencia del personal de los órganos electorales

Variable de análisis	Qué se analiza
Perfil del personal de la AE	El grado de profesionalización o politización del personal de la AE, en base a su procedencia
Procedimiento o sistema de selección	El grado de intervencionismo o control de la esfera política en la designación del personal de los órganos electorales
Nombramiento y cese del personal	El grado de intervencionismo o control de la esfera política en el nombramiento y cese de los miembros de las AE

Fuente: elaboración propia.

En las Juntas Electorales coexisten dos modelos básicos de personal que vislumbran el grado de autonomía de su estructura interna con respecto a la esfera política. En un primer modelo la neutralidad política se deriva del conocimiento, de la “neutralidad del

²⁴ No se debe olvidar tampoco que la manipulación de cualquier organismo público puede proceder también de otras instancias, por ejemplo, de la mayoría parlamentaria y de ciertos grupos sociales (grupos económicos, entre otros). Sin embargo, aunque en algún momento hagamos referencia a ellas, nos centraremos principalmente en las garantías y limitaciones a la independencia que se dan en este tipo de órganos con respecto al gobierno.

experto” (Schmitt, 1998). Este supuesto de autonomía profesional selecciona a los individuos de los órganos electorales según sus credenciales profesionales, con la intención de que una vez nombrados actúen con autonomía e imparcialidad, con racionalidad normativa, sin importar las simpatías partidarias que puedan albergar al inicio. El segundo modelo apoya la neutralidad en la concurrencia de grupos políticos opuestos, en una situación de paridad, por lo que todos los partidos tienen una representación equitativa y participan plenamente en el órgano electoral (Schedler, 2000:30). El diseño institucional de la AE española combina, en lo relativo a sus Juntas Electorales, las dos perspectivas. El primer modelo se evidencia en el perfil de los vocales de los órganos electorales y el segundo se articula mediante la participación de los partidos políticos en la designación de sus miembros.

La estructura interna de las Juntas Electorales se compone de dos colectivos de personal: el judicial y el académico y/o profesional. Estas dos tipologías revelan la existencia de dos perfiles de personal diferenciados, uno que procede del poder judicial y otro que proviene del ámbito universitario y/o profesional.

La opción de incorporar a los miembros del poder judicial en los órganos electorales se establece con vistas a garantizar su independencia. El modelo institucional de la AE española aboga por una representación mayoritariamente judicial en las Juntas (ver Tabla 5.8). De los trece vocales de la JEC, ocho son judiciales. De los cinco miembros de las JEP y de las JEZ, tres pertenecen a la esfera judicial. En casi todas las JECA, aunque no existe una homogeneidad en su composición, los miembros judiciales ocupan, también, la mayoría de las vocalías de los órganos electorales. Además, el perfil judicial de las Juntas Electorales se ha visto reforzado por la atribución de la presidencia y vicepresidencia a este colectivo de personal.

Tabla 5. 8. El perfil del personal de las Juntas Electorales

Tipo de Junta Electoral	Perfil del personal
JEC	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Poder judicial. Magistrados del Tribunal Supremo (8) ➤ Universidad. Catedráticos de Derecho y CC. Políticas y Sociología- (5)
JECA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Poder judicial ➤ Universidad - catedráticos y/o profesores titulares- y/o juristas.
JEP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Poder judicial. Magistrados de la Audiencia Provincial (3) ➤ Universidad – profesores titulares- y/o juristas (2)
JEZ	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Poder judicial. Jueces de Primera Instancia o Instrucción (3) ➤ Licenciados universitarios en Derecho o en CC. Políticas y Sociología (2)

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

Este rasgo peculiar de las Juntas Electorales se ha denominado “judicialización²⁵” de los órganos electorales (García Soriano, 2000:75; Rodríguez García, 1993:78; Santolaya

²⁵ La judicialización de las Juntas fue puesta de manifiesto en los debates parlamentarios que dieron lugar a la LOREG por el diputado Martín Toval al resaltar lo siguiente: “*Consejo General del Poder Judicial con mayoría,*

Machetti, 1999:66) o composición “fuertemente judicializada²⁶”, lo que ha llevado a algunos autores a estudiar este rasgo como una característica diferenciada de los órganos de la AE (Arnaldo Alcubilla, 1994: 83; García Soriano, 2000:75; Martínez Ruano, 2001: 248; 2003:144; Satrústegui, 1990:99). En sentido contrario, se entiende que la judicialización de las Juntas Electorales es una nota definitoria derivada de su principio de independencia.

La incorporación del colectivo judicial en los órganos electorales tiene como finalidad el garantizar su independencia, asegurando con ello, la máxima objetividad, solidez y fiabilidad del aparato electoral (Arnaldo Alcubilla, 1999: 87). Sobre todo porque no se debe obviar que el personal judicial se ha caracterizado por hacer de la independencia su juicio y de la imparcialidad su profesión y consagración diaria (Cazorla Prieto, 1986: 120). Esta circunstancia permite interpretar como un acierto su inclusión en la estructura interna de los órganos electorales. Así, el personal judicial de las Juntas Electorales podrá ejercer las competencias propias del órgano al que pertenecen de manera independiente e imparcial, adjetivos siempre asociados a los miembros del poder judicial. En definitiva, la presencia de personal proveniente de la carrera judicial envuelve a los órganos electorales en un aura de independencia que la sociedad intuye difícil de encontrar en miembros de otras procedencias (García Soriano, 2000: 68). Aunque *a priori*, como destaca Gálvez Muñoz (1999), tan independiente sería un magistrado del Tribunal como un catedrático de derecho, un letrado de Cortes o un abogado en ejercicio de reconocida competencia, ya que todos ellos “han de actuar en el desempeño de sus funciones con autonomía de criterio, libres de mandato alguno” sin que haya motivos para pensar que uno actuará con más independencia que otro. Por ello, lo determinante “no es tanto el origen judicial del candidato propuesto, como que el ejercicio de su profesión se caracterice por la ausencia de relación jerárquica alguna” (Gálvez Muñoz, 1999:101).

La otra tipología de personal que compone las Juntas Electorales es la del denominado personal académico. El personal académico procede del ámbito universitario y/o profesional (dependiendo de la Junta de la que se trate) (ver Tabla 5.8). En concreto, de las titulaciones de derecho y/o de ciencias políticas y sociología. En la JEC, este colectivo pertenece a la categoría profesional más alta de la carrera académica, los catedráticos universitarios. En las JECA se opta, también, por el personal docente, pero junto a los catedráticos se incluye a los profesores titulares aunque, en este caso, la disciplina científica de pertenencia suele ser la titulación en derecho, con algunas excepciones como en Extremadura, Castilla y León, y Galicia. Junto con el perfil docente, otras JECA agregan también a juristas de reconocido prestigio, este sería el caso de Aragón, País Vasco,

siempre con mayoría en la composición judicializada de las Juntas Electorales (...) porque hay mayoría judicial (...)” (DSCD, número 174, sesión del 5 de diciembre de 1984, p. 8076).

²⁶ STC 197/1988.

Canarias, Cantabria, Extremadura, Islas Baleares y La Rioja (Pascua Mateo, 2009: 334). En las JEP se combina el personal docente con el profesional en el ámbito del derecho, quedando integradas por profesores titulares de las especialidades citadas con anterioridad y/o por juristas de reconocido prestigio. En las JEZ solo se les solicita que sean licenciados en derecho y/o en ciencias políticas y sociología.

En definitiva, el requisito indispensable que se debe cumplir para pasar a engrosar las listas de personal rector de las Juntas Electorales es poseer un perfil profesional y especializado en la esfera judicial (personal del poder judicial), académica (catedráticos, profesores o licenciados en derecho y/o en ciencias políticas y sociología) y/o jurídica (profesionales del mundo del derecho). En este sentido, la opción de incluir un perfil de personal claramente cualificado y profesionalizado, con conocimientos y experiencias afines a las materias a discernir en las Juntas Electorales, tenía por finalidad el huir de cualquier tipo de politización o intervención gubernativa y, por lo tanto, racionalizar y objetivar la toma de decisiones y garantizar, de este modo, la independencia de los órganos electorales en el ejercicio de sus actuaciones.

Por otro lado, el grado de independencia de un órgano electoral, en lo que a su personal se refiere, puede verificarse, también, analizando la designación de sus miembros. Dicho de otro modo, comprobando si existe objetividad o no en el procedimiento de selección. De esta manera, se puede apreciar si el nombramiento está mediatizado por algún tipo de interés o si, por el contrario, se realiza de manera imparcial y objetiva.

El procedimiento de designación de los vocales judiciales de las Juntas es el sorteo (ver Tabla 5.9). Este sistema se inscribe dentro de los más democráticos, en lo que a modelos de selección de órganos colegiados se refiere. Además, esta garantía de independencia se reafirma al asignar la realización del sorteo a órganos del poder judicial: el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), en la JEC y en las JEP; el Tribunal Superior de Justicia, en las JECA; y la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia respectivo, en las JEZ. El sorteo como modelo de designación unido al perfil judicial de los candidatos aumenta la independencia e imparcialidad de esta tipología de personal.

Como se puede apreciar en la Tabla 5.9, en el modelo de designación del personal académico y/o profesional de las Juntas Electorales intervienen dos tipos de órganos o actores: el Parlamento (JEC y JECA) y los representantes de las candidaturas (JEP y JEZ). Este sistema, en contraposición con el que se aplica en el personal judicial -el sorteo-, puede provocar ciertas sospechas. En particular, porque otorgar la función de selección al órgano parlamentario y a los representantes de las fuerzas políticas que confluyen a las elecciones puede llevar consigo un déficit de objetividad y, por lo tanto, la politización del proceso de designación, sobre todo si estos actores políticos eligen a los candidatos no solo en base a los requisitos formales exigibles (ser catedráticos y/o profesores de derecho y/o

de ciencias políticas y sociología) sino, también, en relación con su afinidad ideológica. De este modo, los criterios de selección de los candidatos a los órganos electorales serían partidistas y políticos, dejándose de lado aquellos indicadores que contribuyen a objetivar y racionalizar el proceso de designación, entre otros, la cualificación y la profesionalidad contrastada de los candidatos en el sector a gestionar.

Tabla 5.9. El sistema de designación del personal de las Juntas Electorales

Tipo de Junta Electoral	Sistema de designación
JEC	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personal judicial: Sorteo (órgano de designación: Consejo General del Poder Judicial) ➤ Personal académico: Parlamento
JECA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personal judicial: Sorteo (órgano de designación: Tribunal de Justicia) ➤ Personal académico y/o profesional: Parlamento Autonómico
JEP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personal judicial: Sorteo (órgano de designación: Consejo General del Poder Judicial) ➤ Personal académico y/o profesional: Representantes de las candidaturas
JEZ	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personal judicial: Sorteo (órgano de designación: Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia) ➤ Personal académico y/o profesional: Representantes de las candidaturas

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

Sin embargo, la intervención parlamentaria y de los representantes de las candidaturas en la designación del personal de las Juntas Electorales se ha visto limitada por el hecho de que la propuesta de candidaturas se debe presentar de manera conjunta. Esto dota al sistema de selección de un cierto pluralismo, ya que los candidatos son negociados y seleccionados por consenso entre todos los actores políticos²⁷. Esta medida rompe con las inercias que priorizan los intereses partidistas, particulares y políticos, lo que dota al modelo de elección de una mayor imparcialidad y objetividad, notas que son imprescindibles para la aplicación eficaz de las competencias atribuidas a los órganos electorales.

Otro de los mecanismos institucionales que se han previsto para asegurar la independencia del personal de las Juntas Electorales ha sido el concederles la garantía de inamovilidad en el cargo, desde su nombramiento hasta la finalización de su mandato. En consecuencia, los miembros de los órganos electorales no pueden ser removidos o cesados de su cargo más que por delitos o faltas electorales, previo expediente abierto por la Junta superior, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de los componentes del órgano colegiado aunque la JEC es competente para suspender a sus propios miembros.

Para finalizar, solo señalar que la independencia de las Juntas Electorales ha sido subrayada en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional al afirmar lo siguiente:

²⁷ Como se verá en el capítulo 8, en el caso de la JEC, la práctica parlamentaria ha conducido a que sean los grupos parlamentarios mayoritarios los que dominen el proceso de designación, distribuyéndose la mayor parte de los puestos del personal académico del órgano electoral sin consensuarlo, en algunas ocasiones, con los grupos parlamentarios minoritarios.

“Es cierto que la composición de las Juntas está fuertemente judicializada y que todos sus miembros son inamovibles durante los periodos para los que son elegidos, sin que guarden relación alguna de dependencia con la Administración y que, en su funcionamiento, están protegidos por una serie de garantías tendentes a asegurar su imparcialidad y objetividad en el cumplimiento de la misión que la Ley les encomienda de asegurar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad”.

(STC 26/1990, de 19 de febrero y STC 197/1988, de 24 de octubre)

Respecto a la independencia de las ME, en su estructura interna se observan, también, ciertas medidas destinadas a afianzar su neutralidad política. Estos órganos electorales se componen de tres ciudadanos elegidos por sorteo entre todas las personas censadas en la sección correspondiente. La participación de los ciudadanos en las fases más importantes del proceso electoral dota a las ME de un aura de independencia:

“En un sistema electoral como el nuestro, en el que las Mesas están todas y siempre integradas por ciudadanos extraídos por sorteo, se cuenta con la ventaja de la absoluta independencia de las Mesas respecto a cualquier poder o candidatura”.

(STC 24/1990)

Sin embargo, esta garantía de independencia se puede ver enturbiada por la intervención de la administración local en la realización sorteo. La participación de los Ayuntamientos en el proceso de designación del personal de las ME ha sido calificada por algunos autores como “errática y desafortunada” (Martínez Ruano, 2003:194). Además, este desacierto se disimula, pero no se elimina y ni siquiera se alivia, concediéndoles a las JEZ la supervisión de la formación de estos órganos electorales (Serena Velloso, 1986: 223). La intervención del Gobierno local, en el proceso de selección del personal de las ME, se interpreta como un paso hacia atrás en su búsqueda de independencia. Sobre todo porque las JEZ eran las que asumían esta responsabilidad en el modelo electoral que se inauguró con la transición política española.

El personal de las ME, al igual que en las Juntas, también goza de inamovilidad en el cargo, aunque esta garantía queda todavía más reforzada al no contemplarse ningún supuesto de suspensión de los vocales durante las horas de la elección, salvo por flagrante delito²⁸.

En fin, los órganos que componen la AE española (Juntas Electorales y ME) se han diseñado (perfil de su personal, modelo de designación e inamovilidad en el cargo) con la intención de reclutar a un personal caracterizado por su objetividad, su imparcialidad y su neutralidad política. Estos rasgos son estrictamente necesarios para que la AE pueda desarrollar con eficacia su importante misión institucional, asegurar que los procesos electorales se desarrollan conforme a las reglas del juego fijadas en el marco electoral vigente.

²⁸ A este respecto, el artículo 90 de la LOREG señala: “Ninguna autoridad puede detener a los Presidentes, Vocales e Interventores de la Mesa durante las horas de la elección en que deban desempeñar sus funciones, salvo en caso de flagrante delito”.

5.3.6.2. La independencia funcional (V2)

El grado de autonomía de los órganos electorales en el desarrollo de sus funciones es otro de los aspectos a tener en cuenta para conocer si la AE tiene garantizada o no su independencia. En este sentido, es ineludible destacar que existe una estrecha conexión entre el grado de independencia funcional y el personal que constituye los órganos electorales. De este modo, si lo que se quiere es configurar un órgano independiente en su dimensión funcional, se le debe proveer, para ello, de una estructura interna que se encuentre neutralizada políticamente, que sea independiente del poder político y/o gubernativo. Solo de esta manera podrá desarrollar sus funciones sin ningún tipo de interferencia u obstáculo que menoscabe la finalidad para la que se ha concebido.

Los órganos de la AE española se constituyen con la finalidad de garantizar que las elecciones se desarrollen con transparencia, objetividad e igualdad. De su actuación depende, en gran medida, que las elecciones puedan o no ser juzgadas como libres y competitivas y, en último término, aceptadas como fuente legítima del poder (García Soriano, 2000: 67). Para la consecución de este cometido, los órganos de la AE asumen una serie de funciones que se extienden desde la convocatoria de las elecciones hasta después de la proclamación de electos y que, en términos generales, consisten en dirigir, organizar, en algunos casos, y supervisar el buen desarrollo de los procesos electorales.

El contenido delicado y específico de estas funciones electorales es motivo suficiente para justificar la necesidad de que sus órganos no se vean vinculados al gobierno o a cualquier otra parte o instancia interesada en los resultados electorales, siendo, también, uno de los pocos casos –si no el único– en que es admisible la existencia de una administración verdaderamente independiente, incluso del poder legislativo (Lavilla Rubira, 1991: 2047).

En la actualidad, los órganos que configuran la AE española se caracterizan por su independencia funcional: ni el Gobierno, ni ningún otro tipo de instancia (excepto la judicial) puede incidir en el ejercicio de sus competencias. Lo que no quita para que determinados órganos de la administración gubernativa colaboren desempeñando funciones electorales con la AE. En este supuesto, los órganos de la administración pública se encuentran supeditados, en su vertiente funcional, a las directrices e instrucciones de los órganos electorales. La desvinculación de la AE respecto al Gobierno se hace patente si se tiene cuenta que sus órganos se crean como órganos *ad hoc* para llevar a cabo una serie de fines propios, lo que evidencia un alejamiento de la relación instrumental que podrían mantener con el Gobierno. Asimismo, el Gobierno no puede dirigir ni ejercer ningún tipo de control sobre los órganos electorales, al no depender jerárquicamente de su estructura. De este modo, la AE sería un ejemplo evidente y, según algunas opiniones, único o “atípico” de órganos que se encuentran exentos de la dirección y el control gubernamental (entre otros,

Arnaldo Alcubilla, 1994; Rallo Lombarte, 1995:116; Satrústegui, 1990, 97; Torre Serrano, 1990:522):

“(…) si alguna Administración Pública, en la esfera de sus cometidos, ha de actuar con entera independencia de criterio, es decir, neutralidad, en el sentido de que sus decisiones sean totalmente imparciales –como lo han de ser las de los órganos del Poder Judicial- hasta el punto de que pudiera hablarse realmente de una verdadera independencia de las directrices políticas del Ejecutivo, ésta ha de ser ciertamente la Administración Electoral”.
(Torre Serrano, 1990:522)

Este alejamiento de los órganos electorales con respecto al poder ejecutivo se pone también de manifiesto en el recurso contencioso electoral. Como destaca García Soriano (2000:74), la mayor parte de los órganos de la AE no son representados, como es habitual, por el abogado del Estado, sino por el Ministerio Fiscal. En relación con la JEC, su representación procesal corresponde a los Letrados de las Cortes Generales²⁹.

En definitiva, esta independencia funcional se ha demostrado en la praxis electoral, ya que el personal que compone los órganos electorales españoles se ha procurado un crédito y reputación en los procesos electorales celebrados que permite asegurar que cualquier otro interviniente en el proceso electoral difícilmente podrá sustraerse a sus mandatos y correcciones, por alto que sea el rango que ocupe en el conjunto de los poderes del Estado y siempre sin perjuicio del control judicial de los actos de la AE (Astarloa Huarte-Mendicoa, 1995: 278-279).

5.3.6.3. La independencia financiera o presupuestaria (V3)

La independencia de la AE se asegura, también, mediante su autonomía financiera, esto es, por la forma en que se elabora y aprueba su presupuesto. Más que nada, porque el hecho de que un órgano electoral tenga un control sobre sus recursos y operaciones financieras fortalece su credibilidad y puede ayudar a que efectúe una repartición oportuna de los fondos electorales (Wall, Ellis, Ayoub, Dundas, Rukambe, Satino, 2006).

En los órganos electorales se pueden diferenciar varios métodos de financiación (IDEA, 2005): cuando el presupuesto se asigna al órgano electoral a través de una agencia o departamento gubernamental; cuando el presupuesto se aprueba directamente por el Parlamento sin la intervención de ningún otro organismo, algunas veces por medio de un comité parlamentario permanente en donde están representados todos los partidos; cuando se les otorga un anticipo de un presupuesto global estimado, con algunas directrices para su ejercicio, y una vez que el órgano electoral ha empleado estos recursos, la legislatura aprueba el resto de la asignación; o cuando la organización electoral tiene acceso directo y no controlado al tesoro estatal para financiar las elecciones y sólo informa al Parlamento después de la ejecución del gasto. De todos ellos, el modelo ideal de independencia

²⁹ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (artículo 551.2) y de la Ley 52/1997 (disposición adicional sexta).

financiera implica que la autoridad electoral elabora su propio presupuesto, que sus elementos básicos forman parte del presupuesto ordinario de la nación y que es tramitado directamente en el Parlamento, sin interferencias del poder ejecutivo, más allá de su inclusión en los presupuestos generales del Estado (López Pintor, 2003).

En el caso de la AE española, los medios o recursos económicos dependen básicamente de dos instancias: el Parlamento y el Gobierno. En concreto, las Cortes Generales son las que gestionan el presupuesto de la JEC. Sin embargo, el Gobierno (a través del Ministerio del Interior) desarrolla este cometido en la mayor parte de los órganos de la AE (JEP, JEZ y ME), aunque esta actividad puede recaer, subsidiariamente, en las Audiencias Provinciales y en los órganos judiciales de ámbito territorial inferior. En el supuesto de que se celebren elecciones autonómicas, los gastos de las JECA se suelen sufragar, en la inmensa mayoría de los casos, por las Asambleas legislativas autonómicas, a pesar de que el procedimiento electoral otorga esta competencia al Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Esta situación tiene cierta similitud con la práctica que se fue institucionalizando en el órgano supremo electoral a partir de la transición política española, donde si bien el marco regulador señalaba al Gobierno como órgano competente en la provisión de recursos, por otro lado, como se verá a continuación, el desarrollo real de esta función se ejerció por la institución parlamentaria.

A partir de estos primeros datos, se constata que ninguno de los órganos de la AE posee una financiación propia e independiente, por lo que sus recursos económicos aparecen reflejados en las partidas destinadas a otro tipo de instituciones del Estado. Esta dependencia presupuestaria de los órganos electorales, en su vertiente formal, queda matizada en la práctica.

La vinculación de la JEC con las Cortes Generales en materia presupuestaria, inaugura un cambio institucional importante con respecto al periodo anterior, que repercute en el aumento de su independencia. El procedimiento electoral del año 1977 otorgaba al Ministerio de la Gobernación la función de proveer de los medios necesarios al órgano supremo de la AE. La práctica llevó a que este reconocimiento formal se flexibilizara y que fueran, en realidad, las Cortes Generales las que prestasen los recursos necesarios a la JEC³⁰. Por tanto, el marco electoral inaugurado en el año 1985 supuso la aprobación e institucionalización definitiva de un modelo presupuestario que venía operando de manera informal desde hacía algún tiempo.

En la actualidad, la JEC tiene una dotación presupuestaria diferenciada e individualizada del resto de las partidas destinadas a las Cortes Generales, lo que remarca su independencia. Así, las dotaciones destinadas a los medios materiales y personales del

³⁰ Salvo supuestos excepcionales de personal propio de la JEC o en comisión de servicios en ella (Cazorla Prieto, 1986:148).

órgano supremo de la AE aparecen como un servicio propio -servicio 04- de la sección Cortes Generales de los presupuestos generales del Estado. Además, la JEC elabora su presupuesto para su posterior aprobación por las Mesas del Congreso y el Senado en reunión conjunta. Sin embargo, el papel desempeñado por el órgano parlamentario suele ser de carácter simbólico, ya que lo habitual es respetar las demandas solicitadas por el órgano supremo electoral. A pesar de que la independencia de la JEC podría verse incrementada si se le concediera capacidad para gestionar sus medios personales y materiales, la razón principal de que se acuda a las Cortes Generales reside en que esta institución, como máxima expresión de la pluralidad que es, garantiza mejor la independencia del órgano electoral y es la más adecuada para que éste no se sienta mediatizado en su actuar (Cazorla Prieto, 1986: 148-118).

Como contraste a la intervención de la JEC en la definición de su propio presupuesto, los demás órganos electorales no colaboran en la concreción de sus recursos financieros. En este sentido, el Gobierno asume la competencia exclusiva de asignar sus partidas presupuestarias. Por tanto, las JEP, las JEZ³¹ y las ME³² se ceñirán al presupuesto fijado y tasado por el Gobierno. La participación de estos poderes fácticos en la concreción de los recursos presupuestarios de los órganos electorales puede inducir “en la ciudadanía la imagen, cuando no la creencia, de que hacen las elecciones quienes las pagan” (Serena Velloso, 1986:153), lo que derivaría en una pérdida de legitimidad de las elecciones, en particular, y del régimen político representativo, en su conjunto. Sin embargo, esta cuestión parece diluirse si se tiene en cuenta que el carácter efímero de estos órganos electorales imposibilita, en cierta medida, su colaboración en el proceso presupuestario.

Con vistas a reforzar la independencia de la AE y de sustraer la financiación del ámbito gubernativo, una solución podría haber sido el incluir dentro de los presupuestos generales del Estado una partida de gastos destinada al funcionamiento ordinario de las Juntas Electorales. Este presupuesto recibiría, con ocasión de las consultas electorales, los créditos provocados por ellas, que ahora canaliza el Ministerio del Interior (Serena Velloso, 1986: 152-153). Otra de las propuestas que conduciría a afianzar la independencia financiera de las Juntas y las ME sería el confiar la fijación de las dietas y gratificaciones³³ al

³¹ Las cantidades presupuestadas para dietas y gratificaciones de los miembros de las JEP y JEZ vienen prefijadas en el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales (BOE núm. 92, de 17 de abril), modificado por el Real Decreto 1382/2002, de 20 de diciembre (BOE núm. 305, de 21 de diciembre). Las cantidades fijas percibidas varían dependiendo del tipo de elecciones y del censo provincial.

³² Orden 3782/2007 del Ministerio del Interior, de 13 de diciembre, de regulación de la dieta de los miembros de las Mesas Electorales (BOE núm. 308, de 25 de diciembre de 2007).

³³ El personal de las Juntas Electorales recibe dietas y gratificaciones asociadas al ejercicio de sus funciones electorales. Las dietas y gratificaciones son fijadas por las Cortes Generales en la JEC, y por el Gobierno en el caso, de los demás órganos de la AE. Solo cuando hay elecciones a la asamblea legislativa de Comunidad Autónoma el órgano competente es el Consejo de Gobierno correspondiente. El personal de las ME también recibe las dietas que le asigne el Gobierno.

órgano supremo de la AE con cargo a dotaciones presupuestarias distintas de las propias de la JEC (Cazorla Prieto, 1986: 198).

Más allá de las limitaciones enumeradas, la dependencia, en cuanto a los medios personales o materiales respecto al poder legislativo (en el caso de la JEC y de algunas JECA, en la práctica) y al poder ejecutivo (en los demás supuestos), ni cercena ni dificulta su independencia por cuanto que han de ponerse a su disposición cuantos sean requeridos. Según Arnaldo Alcubilla (1997a:371), la ausencia de medios propios en la AE es una solución instrumental derivada de la temporalidad de la mayor parte de sus órganos, por tanto, la dependencia presupuestaria de la AE no debe interpretarse como una limitación a su independencia orgánica ni como una voluntad de condicionar su autonomía en el ejercicio de la misión que se le encomienda.

5.3.7. El principio de igualdad

La igualdad es un concepto inherente a los sistemas políticos democráticos representativos, uno de los grandes valores y fines de la democracia (junto con la libertad) (Jauregui, 1994; Sartori, 2003). En tal sentido, la igualdad no solo inspira a la democracia sino que permite identificarla con respecto a otros regímenes políticos (Bobbio, 2003). Por ello, se destaca como una de las dimensiones fundamentales de la calidad de la democracia en su vertiente sustantiva o de contenido³⁴ (Morlino, 2007, 2008).

La democracia es un sistema esencialmente igualatorio, en el que todos los individuos que forman el pueblo disfrutan de iguales libertades y participan, en igual medida, en el poder político. El poder político es el gran instrumento de igualación social. El poder con su función reguladora genera el equilibrio necesario para que haya el máximo de igualdad (Carro Martínez, 1983:187). En consecuencia, las administraciones públicas como brazos ejecutores del poder constituido se convierten en creadoras de significado social (Taylor, 1987; Sandel, 1982; Walzer, 1993), defienden o actúan con el fin de reducir o equiparar las desigualdades, imponiendo sobre los ciudadanos algunas sanciones para así instaurar una sociedad más justa (Arellano y Cabrero, 2005: 608).

En la misma línea que las administraciones públicas, la AE se configura como la máxima autoridad estatal en la regulación de las elecciones, en su dirección, gestión y control, encaminado sus actuaciones a la búsqueda del equilibrio necesario para que los procesos electorales se lleven a cabo en condiciones de igualdad y, de este modo, se perciban como libres y justos, tanto por los propios ciudadanos como por los diferentes actores políticos. En este sentido, las elecciones “justas” se vinculan a la igualdad en materia de participación y de voto, a la imparcialidad y a la no discriminación (Goodwin-Gill, 2006:84). Por ello, la igualdad se convierte en uno de los principios de actuación o de

³⁴ Sobre la igualdad como elemento sustantivo de los regímenes políticos democráticos, véase capítulo 2.

funcionamiento de la AE, principio que se recoge de manera explícita en su misión institucional, garantizar que el proceso electoral se desarrolle con objetividad, transparencia e igualdad.

Según Dahl, la articulación de la igualdad en los sistemas políticos democrático-representativos implica que los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades para formular preferencias, para manifestar estas preferencias públicamente de manera individual y colectiva, y para recibir, por parte del gobierno, igualdad de trato, que no existan discriminaciones en torno a las preferencias (Dahl, 1989:14). Desde esta perspectiva, la AE debe garantizar la igualdad de las contiendas electorales en dos sentidos. Primero, asegurando que todos los ciudadanos que tienen reconocido su derecho a voto puedan ejercerlo de una manera equivalente, sin manipulaciones ni discriminaciones de ningún tipo. Por ello, algunas de las manifestaciones de este principio se pueden apreciar en la existencia de una igualdad de sufragio entre hombres y mujeres, y en la existencia de una atención especial a las personal con capacidades diferentes. Segundo, controlando que las fuerzas políticas concurrentes a las elecciones gocen de los mismos privilegios o, lo que es lo mismo, de una igualdad de oportunidades en la contienda electoral para que ninguna disfrute de ventajas institucionales y, de esta manera, las diferentes opciones políticas puedan contar con “oportunidades equivalentes para recibir los votos de los electores y ocupar los puestos de elección popular si resultan ganadores según las reglas establecidas” (Monsiváis, 2009:15).

Una muestra del primer supuesto, la representación equitativa de todos los ciudadanos a la hora de emitir su voto, se ha evidenciado en la última reforma electoral³⁵ (octubre del año 2007), al regularse una novedosa medida que permite a las personas ciegas o con incapacidad visual disponer de la privacidad para ejercer su derecho a voto en secreto, sin necesidad de depender de terceros y en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos. Junto a ello, se contempla, también, la posibilidad de que todos aquellos electores que no sepan leer ni escribir o que se encuentren impedidos por alguna incapacidad física para elegir la papeleta o colocarla dentro del sobre y entregarla al presidente de la ME, puedan servirse para realizar estas operaciones de una persona de su confianza. Esta serie de medidas contribuyen a desarrollar la igualdad al garantizar el ejercicio del derecho de sufragio de los colectivos desfavorecidos por circunstancias físicas.

La AE debe asegurar, también, que el sistema político opera de una manera electoralmente neutral hacia todos los partidos y candidatos, sin discriminar abiertamente a ninguna agrupación política, ya que la percepción, en una democracia, de que las elecciones se desenvuelven en un terreno inequitativo suele ser señal de que el orden

³⁵ Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE núm. 242, de 9 de octubre de 2007).

político es débil y de que la inestabilidad no está muy lejos (IDEA, 2006:13). De este modo, la AE debe contribuir a garantizar que las elecciones sean competitivas y que, por ello, se desarrollan en un clima de igualdad concurrencial y de oportunidades entre las fuerzas políticas que confluyen en la lucha electoral. En consecuencia, el principio de igualdad se vislumbra a través de la existencia de elecciones competitivas, lo que “constituye el rasgo estructural por antonomasia del proceso electoral en todo sistema democrático”. Esta competitividad se desprende “de la idea de democracia como orden político abierto y renovable en el que nadie tiene *per se* un derecho preferente a la dominación y en el que el horizonte de los gobernantes no es la permanencia *in aeternum* en los cargos, sino, antes bien, su sustitución y recambio” (Solozábal Echavarría, 1993: 67-68). La AE lleva a cabo algunas actuaciones destinadas a garantizar la igualdad competitiva de los actores políticos que concurren a las elecciones; entre otras, controla que las candidaturas presentadas reúnen los requisitos exigidos para participar en las contiendas electorales, arbitra las campañas electorales para que no muestren sesgos indebidos hacia determinados partidos o candidatos, supervisa la contabilidad y los gastos electorales de los partidos políticos y se asegura de que las encuestas electorales del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) sobre la intención de voto se ponen a disposición de todas las fuerzas políticas que lo solicitan³⁶.

5.3.8. El servicio al cuerpo electoral

Las democracias modernas se configuran como democracias representativas (Manin, 1998). En ellas, los detentadores del poder son designados mediante elecciones competitivas y periódicas, por lo que las elecciones son la técnica democrática a través de la que se forja la representación (Nohlen, 1994). En cada convocatoria electoral participan, por lo regular, la mayoría de los ciudadanos, aquellos que no solo son titulares de la facultad de elegir y ser elegidos sino que, además, están inscritos en una lista o registro de electores. A este conjunto de electores y elegibles se les denomina cuerpo electoral (Brea Franco, 1989: 11).

La AE se constituye como una organización administrativa al servicio del cuerpo electoral, como una estructura organizativa que permite articular todos los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para que los electores, de manera individual (ejerciendo su derecho a voto) o colectiva (mediante la presentación de candidaturas), puedan participar en los procesos electorales. Desde una dimensión funcional, las actividades asumidas por la AE tienen como cometido principal lograr que las elecciones se desarrollen con igualdad, objetividad y transparencia, con pleno respeto a las reglas del

³⁶ Estas cuestiones, relacionadas con el contenido funcional de los órganos electorales, serán abordadas con mayor profundidad en el capítulo siguiente.

juego contempladas en el marco electoral vigente. De este modo, si la estructura electoral ejecuta de una manera adecuada o eficaz su papel garantista, el cuerpo electoral se mostrará satisfecho con los resultados electorales, ya que la buena administración del proceso electoral dará respuesta a sus necesidades y expectativas, lo que redundará en la legitimidad del sistema político y en la calidad de las elecciones, en lo relativo a su dimensión de resultados (capacidad de respuesta del sistema político a las demandas de los ciudadanos).

Por tanto, la AE se convierte en un instrumento fundamental de cara a garantizar la viabilidad de las elecciones, al arbitrar un proceso complejo en el que los ciudadanos delegan sus voluntades a sus representantes y a través del cual se articulan y subsisten las democracias representativas. Por ello, el servicio al cuerpo electoral, como principio de funcionamiento de la AE, es un principio que se interrelaciona y que engloba en su seno a todos los demás. Si se detectan déficits en la igualdad, en la transparencia, en la eficacia, en la independencia y en la legalidad de los procesos electorales, difícilmente los resultados podrán dar respuesta a las necesidades y expectativas de los electores y elegibles y, por ello, las elecciones no serán percibidas como “libres y justas” (Goodwin-Gill, 2006), erosionándose, así, la legitimidad del sistema político democrático-representativo.

En definitiva, los ciudadanos esperan que los órganos electorales “sean capaces de realizar complejas actividades administrativas y reglamentarias, de mantener relaciones equilibradas con los partidos políticos, de proyectar una imagen de neutralidad, profesionalismo y eficiencia, y de decidir con justicia y equidad las disputas que surjan” (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009) y, en este sentido, para el mantenimiento y fortalecimiento del sistema político democrático representativo se considera vital que la organización administrativa al servicio del cuerpo electoral de respuesta a estas demandas.

En conclusión, a lo largo de este capítulo se ha podido comprobar como el modelo institucional actual de la AE española es un modelo burocrático compuesto de un conjunto de órganos que se vertebran de manera jerárquica y territorial, las Juntas y Mesas Electorales. La gran mayoría de estos órganos electorales se caracterizan, también, por su carácter temporal (JEP, JEZ y ME), por su complejidad y por su colegiabilidad. Estos órganos especializados en actividades electorales desempeñan funciones activas y de control con la finalidad específica de garantizar que las elecciones se ejerzan en plena armonía con la legalidad vigente, esto es, con eficacia, transparencia, igualdad y objetividad, contribuyendo, de este modo, a legitimar no solo la calidad de los procesos electorales (que las elecciones se ajustan a las necesidades y expectativas del cuerpo electoral), sino también la calidad del régimen político democrático-representativo en su conjunto. En el

capítulo siguiente se aborda el análisis, en profundidad, de estos órganos electorales, junto con sus órganos de apoyo y colaboración.

CAPÍTULO 6

LAS JUNTAS Y MESAS ELECTORALES Y SUS ÓRGANOS DE APOYO Y COLABORACIÓN

La misión institucional de la AE española consiste en garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo con eficacia, con pleno respeto a las reglas de juego previstas, con igualdad, transparencia y objetividad, ya que mediante la articulación de esta finalidad las elecciones serán percibidas como “libres y justas” tanto por los ciudadanos como por los partidos políticos que participan en la lucha electoral, asegurándose, así, la existencia de un determinado grado de calidad en la democracia representativa. Para el buen cumplimiento de esta misión se ha diseñado un modelo institucional independiente del poder ejecutivo, que se ha destinado, en exclusividad, a desempeñar funciones electorales: las Juntas y las Mesas Electorales. Sin embargo, estos órganos electorales carecen, en la mayor parte de las ocasiones, de recursos suficientes (humanos, materiales y presupuestarios) para poder ejercer por sí solos su importante cometido institucional. Por esta razón, en los procesos electorales, junto con la AE suelen participar o colaborar, también, otra serie de órganos dependientes del gobierno o de las fuerzas políticas que concurren en la contienda electoral. Estos órganos se convierten en el complemento indispensable de la AE para el buen desarrollo de la organización y supervisión de las elecciones.

La finalidad de este capítulo es tener una visión lo más completa posible de los órganos que participan, de alguna manera, gestionando y supervisando las elecciones en cualquiera de las fases que conforman el ciclo electoral. Desde esta perspectiva, el análisis se focaliza en el modelo institucional amplio de la AE española¹; es decir, no solo se abordan los órganos independientes que constituyen la estructura formal de la AE española sino, también, aquellos órganos que dependen del poder ejecutivo o de los partidos políticos y que colaboran con la AE asumiendo funciones de administración y/o control en cada proceso electoral.

¹ El concepto de modelo institucional amplio se ha expuesto en el capítulo anterior.

La aproximación al estudio de los órganos que componen la AE española se realiza mediante el análisis tanto de su dimensión organizativa como funcional. En el primer caso, la investigación se centra en el sistema de personal de cada uno de los órganos electorales. En el segundo supuesto, el objeto de estudio se sitúa en las actividades o funciones que desarrollan cada uno de los órganos de la AE. La conjunción de estos dos ámbitos conduce a entender la organización electoral como un “proceso gerencial”, es decir, “no solamente como una estructura o un conjunto de actividades sino como ambas cosas a la vez, como un todo integrado, como un sistema” (Brea Franco, 1989: 7). Desde este punto de vista, en la administración y supervisión de las elecciones concurren multitud de personas y organizaciones que desarrollan funciones previamente planificadas y distribuidas en fases con la finalidad de que las elecciones se celebren de una manera eficaz, en un clima de pleno respeto hacia las reglas del juego electoral.

El capítulo que se presenta se estructura en tres secciones. En el primer apartado se exponen, en profundidad, los elementos determinantes de las Juntas Electorales, tanto desde una perspectiva intraorganizativa como funcional. El segundo epígrafe se introduce, siguiendo la misma metodología que el anterior, en las Mesas Electorales. En tercer lugar, se hace un recorrido por las características definitorias de todos aquellos órganos de apoyo y colaboración de la AE que dependen bien de la administración gubernativa (Ministerio del Interior, Oficina del Censo Electoral -OCE-), bien de los partidos políticos que participan en las contiendas electorales (entre otros, apoderados e interventores).

6.1. Las Juntas Electorales

Las Juntas Electorales son, en nuestro procedimiento electoral, el órgano electoral básico de la AE española y, en consecuencia, la máxima garantía institucional para el correcto desarrollo de las elecciones (Astarloa Huarte-Mendicoa, 1995:3837). En los procesos electorales españoles opera un sistema de Juntas Electorales especializadas y ordenadas de manera jerárquica: la Junta Electoral Central (JEC), las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma (JECA), en el caso de elecciones autonómicas, las Juntas Electorales Provinciales (JEP) y las Juntas Electorales de Zona (JEZ).

Tanto la JEC como las JEP y JEZ coexisten, y necesariamente actúan, en todas las convocatorias electorales. Junto a ellas, se arbitra la posibilidad que se puedan crear otras unidades administrativas, las JECA, en las elecciones autonómicas. De este modo, las JECA se caracterizan por ser órganos facultativos cuyo origen, composición y funciones deben ser reguladas por el marco electoral autonómico (Pascua Mateo, 2009:328; Santolaya Machetti, 1987: 44).

En este apartado, se comienza explorando los aspectos generales de las Juntas Electorales, a continuación se pasa a explicar su estructura organizativa y, por último, las

actividades desempeñadas por estos órganos electorales en cada una de las fases que conforman el ciclo electoral.

6.1.1. Aspectos generales

La convocatoria y puesta en marcha de un proceso electoral supone la movilización de una serie de recursos (humanos, materiales y presupuestarios). La mayor parte de las Juntas Electorales (trescientos cincuenta y tres Juntas) son temporales. Sin embargo, la JEC y las JECA, en el caso de elecciones autonómicas, tienen un carácter permanente.

Las JEP y las JEZ se conforman el tercer día siguiente a la convocatoria de las elecciones y concluyen sus actividades cien días después de su celebración. Esta regla general puede verse modificada cuando se desarrollan varios procesos electorales continuos, lo que prorroga cien días más su actuación. Esta circunstancia no excluye a sus miembros de celebrar el acto formal de constitución, aunque después la composición de las Juntas siga siendo la misma². Más allá de los nuevos cien días no cabe prórroga, ni siquiera para proceder a la ejecución de una sentencia que anula un acuerdo, función que es asumida por la JEC³.

En cada proceso electoral intervienen una gran variedad de Juntas Electorales distribuidas a lo largo de todo el territorio español. Como se puede observar en la Tabla 6.1, en las elecciones generales confluyen trescientas cincuenta y cuatro Juntas Electorales. Frente al carácter único de la JEC, órgano que opera en todo el territorio nacional, aparecen cincuenta JEP y trescientas tres JEZ, las más numerosas. Este entramado organizativo es dirigido y supervisado bajo la autoridad suprema de la JEC. Sin embargo, la fragmentación provocada por la gran cantidad de Juntas y por su dispersión geográfica –provincias y municipios cabezas de partido judicial- dificulta, en algunos casos, la coordinación y el intercambio de información y comunicación entre estos órganos electorales.

La JEC tiene su sede en Madrid, las JEP en las capitales de provincia y las JEZ en las localidades cabeza de los partidos judiciales. En la Tabla 6.1 se puede apreciar la existencia de cincuenta JEP, a pesar de que el territorio español se organiza en cincuenta y dos provincias. Ello se debe a que las JEZ constituidas en Ceuta y Melilla acumulan en sus respectivos distritos las funciones correspondientes a las JEP.

² Acuerdo de la JEC de 10 de enero de 1979.

³ Acuerdo de la JEC de 16 de septiembre de 1988.

Tabla 6.1. Las Juntas Electorales en cifras

Tipo de Junta Electoral	Número de Juntas Electorales
Junta Electoral Central	1
Juntas Electorales Provinciales	50
Juntas Electorales de Zona	303
Total de Juntas Electorales	354

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ministerio del Interior para las elecciones generales del año 2008.

En relación con las JECA, la mayor parte de las Comunidades Autónomas que han constituido estos órganos electorales han utilizado como referencia el modelo institucional de la JEC. La gran mayoría de las JECA tienen su sede en los respectivos Parlamentos autonómicos, con la excepción de Galicia y Murcia, en las que el órgano electoral reside en el Tribunal Superior de Justicia. La existencia de Comunidades Autónomas uniprovinciales y pluriprovinciales ha afectado a la definición de sus Juntas Electorales. Como regla general, las Comunidades Autónomas pluriprovinciales han coincidido a la hora de otorgar la permanencia a su órgano electoral autonómico, aunque han diferido a la hora de establecer el tipo de relación que debía darse entre la JECA y el órgano supremo electoral (la JEC). En Galicia, País Vasco y Valencia se ha omitido referencia alguna a la JEC; y en Andalucía la JECA ocupa el primer lugar en la enumeración orgánica (Cano Bueso, 1997:465). En el ámbito autonómico uniprovincial se da un solapamiento, como es lógico, entre las JEP y las JECA. Estas Comunidades Autónomas han reaccionado de forma distinta ante esta situación. Madrid y Navarra atribuyen la competencia para ordenar sus elecciones a la JEP. Asturias otorga al órgano electoral provincial la condición de Junta Electoral del Principado de Asturias. En Cantabria, Murcia, la Rioja y Baleares, la JECA sustituye a la JEP en las elecciones de sus asambleas legislativas, claro está bajo la subordinación jerárquica de la JEC. Además, en los casos de Cantabria y Murcia se contempla la posibilidad de que, si se celebran las elecciones autonómicas al mismo tiempo que las elecciones generales o locales, actúe como órgano electoral la JEP.

6.1.2. Estructura organizativa

Las Juntas Electorales se componen de varios tipos de personal: el personal rector, el personal administrativo y los asesores técnicos. Los tres colectivos se diferencian por el papel que desempeñan dentro del órgano electoral en cuestión. El cometido del personal rector consiste en la adopción de decisiones, son los miembros de las Juntas que tienen voz y voto en sus sesiones. El personal administrativo auxilia al personal rector en sus actividades, prestándole todo el apoyo burocrático necesario. Por último, los asesores técnicos pueden participar o no en las sesiones de las Juntas Electorales con el objeto de informar como personas especializadas que son en materias afines y concretas sobre el

proceso electoral (censo electoral) lo que facilita al órgano electoral una mejor toma de decisiones.

6.1.2.1. El personal rector

El personal rector adopta los acuerdos necesarios con vistas a poder desplegar o ejecutar toda la actividad funcional que se le asigna a cada órgano electoral y, además, dirige instrucciones tanto a los órganos de la AE como al resto de los actores que intervienen en las contiendas electorales

En la Tabla 6.2 se puede observar al personal rector de las Juntas Electorales. En cada órgano electoral, si se utiliza como indicador la institución de procedencia de sus miembros, se establecen dos tipologías de personal rector: el personal rector judicial y el personal rector académico y/o profesional.

Tabla 6.2. El personal rector de las Juntas Electorales

Órgano	Personal rector judicial	Personal rector académico y/o profesional
JEC	➤ 8 vocales. Magistrados del Tribunal Supremo	➤ 5 vocales. Catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas y Sociología, en activo
JEP	➤ 3 vocales. Magistrados de la Audiencia Provincial. En su falta, titulares de órganos jurisdiccionales unipersonales de la capital de la provincia	➤ 2 vocales. Entre Catedráticos o Profesores Titulares de Derecho o de Ciencias Políticas y Sociología o juristas de reconocido prestigio de la provincia
JEZ	➤ 3 vocales. Jueces de Primera Instancia o Instrucción. En su falta, Jueces de Paz del mismo partido judicial	➤ 2 vocales. Licenciados en Derecho o en Ciencias Políticas y Sociología, residentes en el partido judicial

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 9.1a), 9.1b), 10.1a), 10.1b) y 11.1a), entre otros, de la LOREG.

El personal rector judicial está vinculado al poder judicial de cada ámbito territorial. La primera incorporación del personal judicial a las filas de la AE se produce tras la implantación del procedimiento electoral del 18 de julio de 1865. En concreto, a través de la presidencia del órgano electoral encargado del escrutinio general. Esta situación se mantuvo, en las Juntas de Escrutinio General, hasta el año 1907, fecha en la que desaparece esta unidad administrativa de la estructura electoral. Sin embargo, el diseño institucional del año 1907 apostó, claramente, por una ampliación de los miembros de origen judicial, al otorgar la presidencia de la JEC al presidente del Tribunal Supremo y la de las JEP a los presidentes de las Audiencias Territoriales y Provinciales. En el año 1977 se incorporó, también, el perfil judicial en las JEZ y en las vocalías de todas las Juntas Electorales. De esta manera, de las dieciséis vocalías de la JEC cinco fueron ocupadas por magistrados del Tribunal Supremo; en las JEP, tres de los ocho miembros se proveyeron entre personal judicial; y de los seis vocales de las JEZ tres eran judiciales.

En la actualidad (a partir del procedimiento electoral de 1985), continuando con el legado histórico de los modelos institucionales anteriores, se opta por una solución mayoritariamente judicial en la composición de las Juntas Electorales. La JEC está constituida por trece miembros de los que ocho son magistrados del Tribunal Supremo. El

personal rector de las JEP se encuentra representado por cinco vocales, siendo tres de ellos magistrados de la Audiencia Provincial. De los cinco miembros que conforman, también, la estructura interna de las JEZ, tres son jueces de primera instancia. En el caso de las JEP y JEZ, si no existe un número suficiente de cargos judiciales, el personal rector judicial de las JEP se cubre con los titulares de los órganos jurisdiccionales unipersonales de la capital de provincial, y con jueces de paz del mismo partido judicial elegidos por sorteo, en las JEZ. La presencia del personal judicial en las Juntas se ha intensificado todavía más al destinarse la presidencia y vicepresidencia de los órganos electorales a los vocales judiciales. Los presidentes de la JEC y las JEP tienen dedicación exclusiva, desde la convocatoria de las elecciones hasta la proclamación de electos y, en su caso, hasta la ejecución de las sentencias de los procedimientos contenciosos a los que haya dado lugar el proceso electoral, incluido el recurso de amparo previsto en el procedimiento electoral.

La designación del personal judicial de las Juntas Electorales se lleva a cabo por sorteo. El órgano encargado de realizar el sorteo es el Consejo General del Poder Judicial, en la designación de los vocales de la JEC y de las JEP, y la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia respectivo en las JEZ. Este sistema de designación unido al perfil judicial de los candidatos contribuye notablemente a garantizar la independencia e imparcialidad de estos órganos electorales.

El otro colectivo de personal rector que integra las Juntas Electorales son los miembros procedentes de las universidades (los catedráticos, profesores titulares o licenciados en derecho y/o en ciencias políticas y sociología) y/o de la esfera profesional jurídica. Esta tipología se compone, en el caso de la JEC, de cinco vocales catedráticos de derecho o de ciencias políticas y sociología. En las JEP se opta por un modelo de personal que combina tanto el perfil académico como el profesional, al constituirse con catedráticos y profesores titulares de derecho o de ciencias políticas y sociología y/o con juristas que residan en la provincia. Por último, los dos vocales no judiciales de las JEZ se encuentran representados por los licenciados en derecho o en ciencias políticas y sociología, residentes en el partido judicial.

El grado de cualificación que se exige a los vocales académicos varía de un órgano electoral a otro. Si bien en la JEC se solicita que el personal académico sea catedrático (el escalón más alto en la carrera académica), en las JEP se opta indistintamente por esta categoría o por la de profesor titular. En cambio, en las JEZ solo se pide que sean licenciados de esas mismas áreas de conocimiento. En las JEP, junto con los vocales universitarios se introduce la opción de que su personal rector se seleccione entre profesionales del mundo del derecho, juristas de reconocido prestigio. Al igual que con el personal rector judicial, la inclusión de colectivos especializados y con un cierto perfil técnico o cualificación profesional en las Juntas Electorales, es una medida destinada a reforzar la

imparcialidad e independencia de las decisiones y actuaciones de la AE. Además, en el caso concreto del personal procedente de la esfera universitaria, su introducción en la estructura electoral responde también a la necesidad de dotar de una mayor eficacia la toma de decisiones, ya que de este modo los acuerdos se adoptarán con un mayor pluralismo, con una mayor perspectiva de análisis, al conjugarse la visión técnico-jurídica, propia tanto de los vocales judiciales como de los profesores y/o profesionales del derecho, con el enfoque técnico-político que caracteriza a los politólogos y sociólogos.

Para la selección de los vocales procedentes de la esfera académica no existe un único modelo de designación. En la JEC interviene el Parlamento. En las JEP y JEZ, una vez proclamadas las candidaturas, son los representantes de las candidaturas presentadas en el distrito electoral los que proponen conjuntamente a los futuros miembros de estos órganos electorales. Las Juntas Electorales de superior categoría solo participan para ratificar la propuesta o, de manera excepcional, cuando no se llegue a un acuerdo antes del comienzo de la campaña electoral. Respecto al papel del Parlamento en la selección de los vocales académicos de la JEC, la designación recae en las agrupaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados. Los grupos parlamentarios, desde el año 1990, deben proponer de manera conjunta y por consenso a los miembros de las JEC. Con carácter excepcional, siempre y cuando esta designación no se haya formulado a los noventa días de la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados, la Mesa del Congreso, una vez oídos los grupos políticos presentes en la Cámara, asume esta competencia⁴.

La intervención parlamentaria y de las fuerzas políticas, en la designación del personal académico de las Juntas Electorales, ha planteado ciertas reticencias por el peligro que supone la utilización de un modelo de designación claramente controlado por los actores políticos. En este sentido, Rallo Lombarte (1997) ha destacado lo siguiente:

“El exclusivo acuerdo entre las opciones políticas mayoritarias en la designación de los vocales no judiciales podría sesgar el espíritu del legislador que, (...) no propugna que los vocales no judiciales sean la voz de los partidos”.
(Rallo Lombarte, 1997: 250)

Sin embargo, desde otro punto de vista, la implicación parlamentaria en el proceso de selección de los vocales académicos de la JEC se puede interpretar, también, como una medida institucional de carácter positivo, ya que la institución parlamentaria, “como máxima expresión de la pluralidad que es, garantiza mejor la independencia del órgano electoral y es la más adecuada para éste no se sienta mediatizado en su actuar” (Serena Velloso, 1986: 117-118). Lo mismo sucede con el sistema de designación del personal académico en las JEP y JEZ, ya que al tener que presentarse una propuesta conjunta, en cuya elaboración deben participar las diferentes opciones políticas, se contrarrestan las desviaciones y los intereses específicos de los partidos políticos.

⁴ El capítulo 8 aborda, en profundidad, el sistema de designación del personal de la JEC.

Las JECA reproducen el modelo de personal del órgano electoral central y de las JEP y JEZ, por lo que también se conforman de personal rector judicial y de personal rector académico y/o profesional. El personal mayoritario de las JECA es el judicial, quedando compuesta por los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del territorio autonómico designados por sorteo. El número total de miembros judiciales no suele ser uniforme: once en el País Vasco, nueve en Galicia y siete en Castilla y León, Castilla-La Mancha, Andalucía, Valencia, Aragón, Extremadura, Canarias y Murcia. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales, donde se contempla una Junta específica al margen de la JEP, la cantidad de vocales judiciales se reduce a cinco. El Presidente y Vicepresidente son también de extracción judicial. Además, en las Juntas de Galicia, Murcia, País Vasco, La Rioja y Valencia se prevé que la presidencia recaiga sobre el presidente del Tribunal Superior de Justicia (Pascua Mateo, 2007: 97).

En cuanto al personal académico y/o profesional de las JECA, se elige por los grupos políticos con representación en el Parlamento autonómico, aunque el perfil de los candidatos suele variar de un órgano electoral a otro. En concreto, en las JECA de Andalucía, Valencia, Galicia, Murcia, Castilla-La Mancha y Castilla y León se exige que los vocales sean académicos, catedráticos y profesores titulares de universidad. Otros órganos electorales autonómicos agregan, además, a juristas de reconocido prestigio; este sería el caso de País Vasco, Canarias, Cantabria, Extremadura, Islas Baleares y La Rioja. Por otro lado, el órgano electoral de Aragón omite (aunque si excluirlos) la referencia a los catedráticos y profesores titulares y recurre exclusivamente a los juristas. Respecto a la especialidad docente de los candidatos universitarios, a diferencia del sistema de personal estatal, la mayor parte de las JECA extraen de su estructura interna al personal vinculado a la disciplina de Ciencias Políticas y Sociología, aunque se denotan algunas excepciones a esta regla general, en particular, en Extremadura, Castilla y León, y Galicia (Pascua Mateo 2009:334).

6.1.2.2. El personal administrativo

El personal administrativo dota de todo el asesoramiento y apoyo burocrático necesario a las Juntas Electorales e interviene, en algunos casos, en sus sesiones con voz pero sin voto, tomando acta y dando fe de los hechos acontecidos en las sesiones de cada órgano electoral. Esta actividad, como señalan Wall, Ellis, Ayoub, Dundas, Rukambe y Satino (2006), se considera de vital importancia no solo para preservar la memoria institucional del órgano electoral sino también para asegurar que los documentos, materiales y registros se encuentran en buen estado, sobre todo con vistas a que puedan ser utilizados en procedimientos legales futuros o en proyectos de investigación destinados a mejorar los procesos electorales.

En la Tabla 6.3 se recoge a la figura que encabeza al aparato administrativo de las Juntas Electorales en el modelo institucional español. De este modo, el Secretario General del Congreso de los Diputados ejerce como Secretario del órgano supremo electoral, la JEC. El Secretario de las JECA, al igual que en el órgano central estatal, es el Letrado Mayor o Secretario General de la respectiva Asamblea autonómica. En las JEP los asuntos de secretaría son dirigidos por el Secretario de la Audiencia Provincial respectiva, y en el caso de que existan varios, por el más antiguo. En las JEZ, del mismo modo que en las JEP, se mantiene la vinculación judicial de su personal administrativo, a través de la figura del Secretario del Juzgado de Primera Instancia correspondiente, o del Secretario del Juzgado Decano, si hay varios. Además, las JEZ cuentan con los secretarios de los Ayuntamientos que actúan bajo su dependencia como delegados del órgano electoral en cada uno de los municipios.

Tabla 6.3. El personal administrativo de las Juntas Electorales

Tipo de Junta	Personal Administrativo
JEC	Secretario General del Congreso de los Diputados (= Secretario de la JEC)
JECA	Letrado Mayor o Secretario General del Parlamento Autonómico (= Secretario de la JECA)
JEP	Secretario de la Audiencia respectiva, y si hubiere varios, el más antiguo
JEZ	Secretario del Juzgado de Primera Instancia correspondiente y, si hubiera varios, el Secretario del Juzgado Decano

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

6.1.2.3. Los asesores técnicos

En las sesiones de las Juntas Electorales también pueden participar personal especializado, personal procedente de los órganos que colaboran en la gestión y organización de los procesos electorales. Este es el caso del director de la OCE y de sus delegados provinciales, que intervienen con voz pero sin voto en las sesiones de la JEC y de las JEP, respectivamente. En las JECA este cometido se lleva a cabo por un representante designado por el director de la OCE, que en las Comunidades Autónomas uniprovinciales suele ser el delegado provincial del órgano censal. Además, las Juntas Electorales podrán convocar a cualquier asesor externo con la finalidad de recabar toda aquella información que consideren necesaria para el buen desarrollo de sus funciones electorales.

6.1.3. Actividad funcional

La finalidad de la AE es garantizar que las elecciones se lleven a cabo con eficacia, esto es, de acuerdo con las reglas del juego previstas (principio de legalidad), con transparencia, con igualdad y con objetividad. A las Juntas Electorales se les ha asignado un contenido funcional específico asociado al desarrollo de esta importante misión institucional. Las funciones electorales de las Juntas se materializan en actividades. Estas actividades se extienden a lo largo de todo el proceso electoral y tienen como cometido el

organizarlo, supervisarlos y controlarlo, en vista de que las elecciones se perciban y consideren legítimas. De ahí, que las Juntas Electorales inicien sus actuaciones a partir de la convocatoria electoral y las extiendan hasta después de haber transcurrido las elecciones. También es importante destacar que las Juntas Electorales gozan de una independencia funcional plena, al estar completamente exentas de cualquier tipo de tutela por parte de la Administración del Estado o de los Entes Territoriales, lo que no quita para que determinados órganos de la administración gubernativa puedan colaborar con ellas o servirles de apoyo en algunos momentos puntuales del proceso electoral.

Las actividades asumidas por las Juntas Electorales a lo largo de todo el ciclo electoral pueden ser de dos tipos (ver Tabla 6.4): actividades internas y actividades externas. Las actividades internas se derivan del principio de jerarquía y coordinación. Por ello, afectan a la dimensión interna de los órganos electorales, a las relaciones que se entablan entre las unidades administrativas que constituyen la estructura electoral. Las actividades externas o extraorganizativas regulan los contactos entre las Juntas Electorales y sus agentes externos, aquellos actores que no forman parte de su organización formal.

Tabla 6.4. Tipos de actividades en las Juntas Electorales

Tipo de actividad	Concepto	Sujetos destinatarios de la actividad
Actividades internas	Funciones vinculadas a las relaciones interorganizativas, se dan entre los órganos de la AE	➤ Juntas Electorales
Actividades externas	Funciones con proyección externa, se dan entre la AE y sus agentes externos	➤ Fuerzas políticas que concurren a las elecciones ➤ Administración gubernativa ➤ Electores

Fuente: elaboración propia.

El presente apartado comienza con un breve recorrido por las funciones internas del sistema de Juntas Electorales, pero sin entrar en detalle, ya que son competencias que han sido destacadas al abordar el principio de jerarquía y de coordinación en el capítulo anterior. A continuación, se analiza, en profundidad, las funciones con proyección externa, las que se destinan a aquellos actores u órganos que no pertenecen al modelo institucional de la AE española.

6.1.3.1. Las actividades internas

Las Juntas Electorales ejercen una serie de funciones derivadas del principio de jerarquía, las actividades internas. Estas competencias rigen las relaciones entre los órganos electorales. Las actividades internas se agudizan en el órgano que ocupa la cúspide en la jerarquía de la estructura electoral, la JEC. Por ello, al órgano rector de la AE se le concede un alto contenido competencial con el objeto de que pueda dirigir y arbitrar con eficacia y eficiencia el funcionamiento de los órganos en los que se vertebra la AE española. Como se resume en la Tabla 6.5, los órganos superiores de la AE, en virtud del

principio de jerarquía, dirigen y controlan la actuación de las unidades administrativas inferiores mediante la emisión de instrucciones, la resolución de consultas, la unificación de criterios interpretativos y la revocación de oficio.

Tabla 6.5. Funciones internas de las Juntas Electorales

<p>Funciones Interorganizativas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirigir Instrucciones de obligado cumplimiento ➤ Resolver consultas ➤ Recurso de alzada ➤ Revocar de Oficio ➤ Unificar criterios interpretativos ➤ Informar de los temas relacionados con el censo electoral ➤ Nombrar al personal de las JEP y de las JEZ
--	--

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

En concreto, la JEC cursa instrucciones de obligado cumplimiento⁵ a las JEP y, en su caso, a las JECA, en cualquier materia electoral. Esta potestad reglamentaria también se ejerce por las JEP con respecto a las JEZ. El ejercicio de esta función permite evitar la aplicación de criterios dispares en las Juntas inferiores.

Respecto a la resolución de consultas, la JEC tiene potestad de carácter resolutorio, por lo que puede resolver con carácter vinculante las consultas que le eleven las JEP y, en su caso, las JECA. La función consultiva de la JEC no solo afecta a la propia AE (JEP y JECA), sino también, como ya se manifestó, a otros actores intervinientes en el proceso electoral (partidos políticos, asociaciones, coaliciones o federaciones y agrupaciones de electores).

Otra de las funciones internas es la resolución de recursos. En este supuesto, los acuerdos de las JEP, JEZ y JECA, en su caso, se pueden recurrir ante la Junta de superior categoría. El recurso se interpone ante la Junta Electoral que adoptó el acuerdo que es objeto de impugnación en un plazo de veinticuatro horas desde su notificación. La Junta Electoral autora del acto impugnado da traslado inmediato del recurso a los interesados con el expediente para que éstos en el plazo de un día presenten ante la misma las alegaciones que estimen oportunas. En un plazo de cuarenta y ocho horas desde la interposición del recurso, toda la documentación (las alegaciones, el expediente completo y un informe razonado⁶) se remite⁷ a la Junta superior encargada de solventarlo. El órgano resolutorio

⁵ Esta competencia se introduce a partir de la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo.

⁶ El informe razonado debe contener todos los extremos necesarios para que la Junta Electoral competente pueda resolver el recurso, incluidos los antecedentes, el criterio seguido por la Junta y el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad (Instrucción de la JEC 11/2007 sobre el procedimiento de tramitación de los recursos contra los acuerdos de las Juntas Electorales previsto en el artículo 21 de la LOREG, BOE núm. 239, de 5 de octubre de 2007).

⁷ La documentación se debe remitir por el medio que permita su más rápida recepción, incluido el fax, sin perjuicio de que la documentación original además se envíe por correo urgente o por cualquier otro medio que permita su recepción inmediata (Instrucción de la JEC 11/2007 sobre el procedimiento de tramitación de los

puede acortar los plazos señalados en los párrafos anteriores en función de circunstancias como el vencimiento de otros plazos previstos en la legislación electoral, la proximidad del día de la votación o cualquier otra en la que la demora pueda hacer que el recurso pierda su función legítima. También puede ampliarlos si la complejidad del asunto lo exige o si el recurso se plantea fuera del periodo electoral. Una vez resuelto, la Junta Electoral da traslado del acuerdo adoptado al órgano electoral autor del acto impugnado para que lo comunique a los interesados y se proceda a su ejecución⁸.

La revocación de oficio, como actividad interna de las Juntas Electorales, consiste en que los órganos electorales superiores puedan revocar de oficio en cualquier tiempo o a instancia de la parte interesada las decisiones adoptadas por las Juntas Electorales inferiores, cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la JEC.

Las Juntas Electorales superiores también tienen asignada la facultad de unificar los criterios interpretativos de los órganos electorales inferiores. De esta manera, la JEC ejecuta esta competencia con las JEP y las JECA; y las JEP con las JEZ.

La JEC, como órgano rector y supremo de la AE, debe mantener informados a los órganos inferiores sobre cualquier tipo de cambio normativo, organizativo y funcional que afecte al contenido del proceso electoral, en especial, sobre aquellas nuevas disposiciones que se dicten en relación con la gestión y organización del censo.

Por último, entre las Juntas Electorales no solo se establece una relación de jerarquía funcional, sino también, aunque en menor medida, de jerarquía organizativa. Por ello, la JEC nombra, a propuesta de los representantes de las candidaturas, al personal académico de las JEP, y las JEP designan, en base al mismo procedimiento, a los vocales no judiciales de las JEZ. Además, las Juntas Electorales pueden elegir, con carácter excepcional, a los miembros de los órganos electorales inferiores, siempre y cuando los representantes de los partidos políticos no lleven a cabo esta competencia.

6.1.3.2. Las actividades externas

La mayor parte de las actividades que desempeñan las Juntas Electorales son funciones externas. Las actividades externas son las que se destinan a los agentes u órganos que no forman parte de la estructura administrativa electoral y se desarrollan durante todo el proceso electoral. Sin embargo, su contenido depende del tipo de elecciones que se celebren.

recursos contra los acuerdos de las Juntas Electorales previsto en el artículo 21 de la LOREG, BOE núm. 239, de 5 de octubre de 2007).

⁸ Instrucción de la JEC 11/2007 sobre el procedimiento de tramitación de los recursos contra los acuerdos de las Juntas Electorales previsto en el artículo 21 de la LOREG, BOE núm. 239, de 5 de octubre de 2007.

La Tabla 6.6 expone, a modo de resumen, las actividades externas llevadas a cabo por las Juntas Electorales en cada una de las fases que constituyen el ciclo electoral. Estas etapas son las siguientes (González Hernández, 1996): la fase preparatoria, antes de la celebración de las elecciones; la fase constitutiva, durante las elecciones; y la fase integradora, una vez finalizado el proceso electoral. En la Tabla 6.6 se puede apreciar cómo algunas de estas competencias se inician en la etapa preparatoria y se extienden, también, a otras fases del proceso electoral (el control de la financiación electoral y de los gastos electorales, la resolución de reclamaciones, entre otras). Sin embargo, a efectos operativos el análisis de cada actividad se aborda en el periodo en el que se origina por primera vez.

Tabla 6.6. Actividades externas de las Juntas Electorales

Fase del proceso electoral	Funciones electorales
<u>Fase Preparatoria</u> Funciones antes de la celebración de las elecciones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Designación de los administradores y representantes de las candidaturas ➤ Recepción y supervisión de las candidaturas ➤ Aprobar modelo oficial de sobres y papeletas y supervisar los de los partidos políticos ➤ Control y supervisión de la campaña electoral ➤ Resolución de consultas ➤ Potestad sancionadora ➤ Control de la financiación electoral y de los gastos electorales ➤ Resolver quejas, reclamaciones y recursos ➤ Dirigir y supervisar la actuación de la OCE ➤ Control de los sondeos y encuestas electorales ➤ Aprobar los distintos modelos de actas (de constitución de las ME, de escrutinio, de sesión, de escrutinio general y de proclamación de electos) ➤ Aprobar el manual de instrucciones de las ME
<u>Fase Constitutiva</u> Funciones desde las elecciones hasta la proclamación de candidatos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirigir y supervisar la formación de las ME ➤ Garantizar los recursos materiales en las ME ➤ Realizar el escrutinio general ➤ Recepción y resolución de reclamaciones y protestas contra el acta de escrutinio general ➤ Control de la financiación electoral y de los gastos electorales ➤ Resolver quejas, reclamaciones y recursos
<u>Fase Integradora</u> Funciones después de las elecciones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Expedición de credenciales a los diputados, senadores, concejales, diputados provinciales, y consejeros insulares en caso de vacante por fallecimiento, incapacidad o renuncia, una vez finalizado el mandato de las JEP y de las JEZ ➤ Control de la financiación electoral y de los gastos electorales

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

A) Fase preparatoria. Funciones de las Juntas Electorales antes de las elecciones

La fase preparatoria, la más dilata en el tiempo, se inicia con la convocatoria de las elecciones a través del correspondiente decreto y se extiende hasta el día de la votación, por lo que incluye el mayor número de actividades electorales, entre otras, la supervisión en la selección y proclamación de los candidatos electorales, la dirección y control del censo, la inspección de la campaña electoral y los sondeos electorales, y la creación y provisión de recursos materiales para que se celebren las elecciones. A continuación, se aborda cada una de las funciones llevadas a cabo por las Juntas Electorales antes de las elecciones.

a) La supervisión en la designación y el nombramiento de los representantes de las fuerzas políticas

El decreto de convocatoria electoral supone la apertura del proceso electoral y el comienzo de las funciones electorales. Las actividades electorales se inician con la supervisión por parte de las Juntas Electorales de la designación y el nombramiento de los representantes de las fuerzas políticas que presentan candidaturas. Las entidades políticas que van a participar en las contiendas electorales designan a los representantes y administradores de sus agrupaciones en las Juntas Electorales. Estas figuras tendrán un contenido distinto en base al tipo de elecciones y al órgano electoral que ejerza el control de su selección y nombramiento (ver Tabla 6.7).

Tabla 6.7. Las Juntas Electorales por tipo de elecciones en el proceso de designación y nombramiento de los representantes y administradores de las fuerzas políticas

Tipo de representante o administrador	Tipo de elección	Junta Electoral que supervisa la designación	Junta Electoral que realiza el nombramiento
Representantes Generales	Todas las elecciones	Junta Electoral Central	Junta Electoral Central
Representantes Provinciales	Elecciones al Parlamento Europeo Elecciones Generales	Junta Electoral Central	Juntas Electorales Provinciales
Representantes de las Candidaturas	Elecciones Locales	Junta Electoral Provincial	Juntas Electorales de Zona
Administradores Generales	Todas las elecciones	Junta Electoral Central	Junta Electoral Central
Administradores de las Candidaturas	Todas las elecciones	Junta Electoral Central	Juntas Electorales Provinciales

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

Los representantes generales de las entidades políticas se eligen ante la JEC en un plazo de una semana a contar desde el día siguiente de la convocatoria. Estos actores políticos se encargarán de seleccionar a los demás representantes y administradores (representantes provinciales, representantes de las candidaturas y administradores generales) e incluso presentarán estas candidaturas ante las Juntas Electorales para su supervisión.

La JEC es el órgano que recibe e inspecciona, también, la propuesta de los representantes provinciales en las elecciones generales y europeas. Las JEP, una vez informadas por el órgano supremo electoral de su dictamen, realizarán el nombramiento antes de la presentación de candidaturas. Para ello, los candidatos a representantes provinciales deberán personarse y aceptar el cargo ante el órgano electoral provincial.

En las elecciones locales, los representantes provinciales desaparecen. En su lugar, los representantes generales exponen ante la JEP a los representantes de las candidaturas de cada municipio. La JEP emite a las JEZ el nombre de los representantes de las candidaturas de su demarcación para que comparezcan ante estas y reconozcan su cargo.

Los administradores generales y los administradores de las candidaturas se seleccionan, también, por los representantes generales. En ambos casos, la JEC revisa que las personas propuestas cumplan los requisitos formales antes de proceder a su nombramiento. La JEC adquiere la competencia para nombra a los administradores y las JEP para desarrollar la misma función con los administradores de las candidaturas, en el acto de presentación de candidaturas.

b) El control en la presentación y proclamación de candidaturas

Una vez que las Juntas Electorales han inspeccionado el proceso de designación y nombramiento de los distintos agentes que representarán a las fuerzas políticas en las elecciones, comienza la etapa de presentación y proclamación de candidaturas. Las candidaturas se exponen en las diferentes Juntas Electorales, dependiendo del tipo de elecciones que se celebren. Como se recoge en la Tabla 6.8, la JEC asume esta función en las elecciones al Parlamento Europeo, las JEP en las elecciones generales y las JEZ en las elecciones municipales. La Junta Electoral competente publica las candidaturas presentadas en el Boletín Oficial. A partir de entonces, las Juntas Electorales comienzan la supervisión de las candidaturas. En el caso de que la Junta detecte alguna anomalía, el órgano electoral informa a los representantes de las entidades políticas. La coalición electoral dispone, a partir de la recepción de la comunicación, de un plazo de cuarenta y ocho horas para subsanar las irregularidades. Una vez expirado el plazo, la JEC proclamará las candidaturas de las elecciones al Parlamento europeo, las JEP las de las elecciones generales y las JEZ las de las elecciones municipales.

Tabla 6.8. Juntas Electorales competentes en la presentación, publicación y proclamación de candidaturas

Tipo de proceso electoral	Junta Electoral competente
Elecciones Generales	JEP
Elecciones Locales	JEZ
Elecciones al Parlamento Europeo	JEC

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

c) La aprobación del modelo oficial de papeletas y el control de las confeccionadas por los grupos políticos

Las Juntas Electorales, inmediatamente después de la proclamación de electos, proceden a la aprobación del modelo oficial de papeletas y al control de las confeccionadas por los grupos políticos que concurren a las elecciones. La JEC desempeña esta competencia en las elecciones al Parlamento Europeo, las JEP en las elecciones generales y las JEZ en las elecciones locales.

Las papeletas y sobres electorales son un instrumento esencial de la votación, pues a través de ellos se expresa materialmente la opción política de cada elector. Por ello, su

regulación es fundamental de cara a garantizar el buen desarrollo del derecho al sufragio. Con el objeto de mantener el secreto y la pureza de la votación, las papeletas y los sobres electorales deben ajustarse al modelo oficial⁹, por lo que el cometido de las Juntas Electorales será comprobar que estos materiales electorales indispensables reúnen los requisitos exigidos por la normativa electoral.

d) El control de la campaña electoral

Las Juntas Electorales ejercen también el control de la campaña electoral. El procedimiento electoral entiende por campaña electoral el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden de la captación de sufragios. La campaña comienza el trigésimo octavo día posterior a la convocatoria, dura quince días¹⁰ y finaliza a las cero horas del día anterior a la votación.

Las Juntas Electorales asumen funciones relacionadas con la campaña electoral pero de contenido distinto. Las actividades de supervisión se pueden diferenciar en base a los instrumentos o soportes utilizados por parte de las fuerzas políticas para transmitir el contenido informativo de sus programas electorales (ver Tabla 6.9). En este sentido, las Juntas Electorales ejercen los siguientes ámbitos de control: funciones de dirección y supervisión de la propaganda electoral en los medios de comunicación de ámbito público; competencias relacionadas con la distribución de lugares para la celebración de actos públicos de campaña electoral; y control en el emplazamiento de espacios para la colocación de publicidad electoral (carteles, banderolas, pancartas y páginas web, entre otros).

Tabla 6.9. Las Juntas Electorales y el control de la campaña electoral

Ámbito de actuación	Junta Electoral competente
Propaganda electoral en los medios de comunicación de ámbito público	➤ JEC ➤ JECA (en su caso)
Lugares para la celebración de actos públicos de campaña electoral	➤ JEP ➤ JEZ
Emplazamiento de espacios para la colocación de publicidad electoral (carteles, banderolas, pancartas)	➤ JEZ

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

⁹ El modelo oficial de papeletas y sobres electorales es creado por el Gobierno y es ratificado por la Juntas Electorales. En la actualidad y en términos generales, el formato oficial de papeletas y sobres electorales es el siguiente: las papeletas y sobres son de color blanco para todas las elecciones menos para las del Senado cuyo color es el sepia y para las elecciones celebradas en las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio y en los cabildos insulares que son de azul claro; las papeletas se imprimen por una sola cara, en la que se identifica el tipo de proceso electoral y el año de celebración; por último, en el caso de las Comunidades Autónomas que tengan reconocida estatutariamente una lengua cooficial distinta al castellano, las papeletas y sobres para todas las elecciones se elaboran con carácter bilingüe (ver artículo 4 del RD 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales -BOE núm. 92, de 17 de abril-, modificado por el RD 1382/2002, de 20 de diciembre -BOE núm. 305, de 21 de diciembre-).

¹⁰ Modificado por la *Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo*. En su anterior redacción decía: “Dura quince días como mínimo y veintiún días como máximo”.

Durante la campaña electoral las fuerzas políticas que concurren a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en emisoras de televisión y de radio de titularidad pública. La JEC se encarga de realizar esta función en los medios de comunicación de titularidad pública. Para ello, dirige y designa (después de la proclamación de las candidaturas y antes del inicio de la campaña electoral) a la Comisión de Radio y Televisión, órgano que efectúa las propuestas de distribución electoral. Esta comisión se compone de un representante de cada partido, federación o coalición que concurre a las elecciones y que cuenta con representación en el Congreso de los Diputados. La JEC elige, entre este personal, al presidente. Las JEP, por delegación de la JEC, pueden llegar a ejercer esta competencia en las programaciones regionales y locales. En este supuesto, se constituye, en dicho ámbito territorial, una comisión similar que actúa bajo la dirección del órgano electoral de la provincia. Las JECA asumen esta actividad cuando se celebran elecciones autonómicas. En el caso de que la normativa autonómica no contemple la creación de la JECA, esta función se traslada a la JEP que ostenta la capital de la Comunidad Autónoma. La Comisión de Radio y Televisión, bajo la dirección de la Junta competente, hace la distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido político en las anteriores elecciones equivalentes¹¹, pero si coinciden varios procesos electorales, los órganos electores pueden establecer los criterios que consideren convenientes.

El control y supervisión de los lugares de celebración de actos públicos de campaña electoral se lleva a cabo por las JEP en colaboración con las JEZ. Los Ayuntamientos asumen, también, actividades relacionadas con la campaña electoral. En particular, se encargan de reservar los locales oficiales y los lugares públicos de uso gratuito donde se celebrarán los diversos actos. Una vez gestionado este asunto, deben informar, entre los diez días posteriores a la convocatoria electoral, a las JEZ. Estos órganos electorales ponen

¹¹ Según el procedimiento electoral, el baremo para la distribución de tiempo gratuito de propaganda electoral a los partidos, federaciones y coaliciones electorales en cada medio de comunicación de titularidad pública es el siguiente: diez minutos para los que no concurrieron o no obtuvieron representación en las elecciones anteriores; quince minutos para los que teniendo representación no alcanzaron el cinco por ciento del total de votos válidos emitidos en el territorio nacional, o en su caso, en las circunscripciones; treinta minutos para los que alcanzan representación y obtienen entre el cinco y el veinte por ciento del total de votos; y cuarenta y cinco minutos para los que adquieren representación y al menos un veinte por ciento de votos. También es importante destacar, que para que los partidos puedan disfrutar de este derecho deben haber presentado candidatura en más de un setenta y cinco por ciento de circunscripciones, comprendidas éstas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente. Aquellas fuerzas políticas que no cumplan con este requisito tienen derecho a quince minutos de emisión en la programación general de los medios nacionales, siempre y cuando en las elecciones anteriores equivalentes llegasen al veinte por ciento de los votos emitidos en el ámbito de una comunidad autónoma. Las decisiones de las Comisiones de Radio y Televisión constituidas a efectos de distribución de propaganda electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente. Como se puede apreciar, los requisitos que se contemplan son bastante generosos, lo que puede dar lugar a una gran proliferación de candidaturas. Este problema podría atajarse endureciendo, primero, los requisitos de presentación de candidaturas y, segundo, exigiendo ciertas condiciones adicionales para que las candidaturas presentadas tengan un acceso más restringido a los medios de comunicación pública (Santolaya Machetti, 1999:90).

en conocimiento de las JEP los días y las horas de utilización de los locales, datos que se publican, dentro de los quince días siguientes a la convocatoria electoral, en los Boletines Oficiales Provinciales. Después, se abre el proceso de solicitudes, por lo que los representantes de las candidaturas presentan sus peticiones ante la JEZ. Estos órganos electorales adoptan sus decisiones antes del cuarto día posterior a la proclamación de electos. Las JEZ realizan las distribuciones en función de las solicitudes, pero si coinciden varias se recurre al principio de igualdad de oportunidades y de manera subsidiaria a las preferencias de los partidos políticos con mayor número de votos en las elecciones anteriores equivalentes. De esta manera, la aplicación del principio de igualdad rompe con el al criterio general que se utiliza para la distribución de propaganda en los medios de comunicación públicos.

El papel de las JEZ en la supervisión de la publicidad electoral (carteles, banderolas, pancartas) consiste en revisar y comunicar las decisiones adoptadas previamente por los Ayuntamientos. Los Ayuntamientos tienen la obligación de reservar y distribuir los lugares públicos y gratuitos para la colocación de carteles y, también, de pancartas y carteles colgados a pósteres o farolas (banderolas). La distribución se lleva a cabo en función del número de votos alcanzados por los partidos políticos en las elecciones anteriores en la misma circunscripción, teniendo en cuenta las preferencias manifestadas por los partidos con mayor número de votos. La única divergencia a esta norma general se manifiesta en las elecciones europeas, ya que se utilizan como criterio de reparto los resultados electorales obtenidos en el territorio correspondiente a la JEZ. Tras haber fijado los emplazamientos disponibles para la colocación gratuita de carteles, pancartas y banderolas, los Ayuntamiento comunican su decisión a las JEZ, en los siete días siguientes a la convocatoria de las elecciones. A continuación, estos órganos electorales transmiten estos acuerdos a los representantes de cada candidatura en el segundo día posterior a la proclamación de candidatos.

Para finalizar el análisis del control de la campaña electoral solo señalar que, en la actualidad, las NTIC¹² se destacan, también, como herramientas de propaganda electoral. Por ello, aquellas corporaciones locales que pongan voluntariamente, y con carácter gratuito, estos soportes a disposición de las candidaturas deben respetar los principios de neutralidad política, transparencia e igualdad de acceso a las formaciones políticas. Además, su distribución se regirá por las mismas reglas que se asignan para la publicidad electoral¹³, por lo que las JEZ se convierten en los órganos supervisores del proceso.

¹² La JEC entiende como “Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación electrónicas, cualquier tipo de equipos, sistemas, programas o dispositivos electrónicos que permiten la difusión de información, ideas u opiniones, sea mediante páginas web, foros, chats, correo electrónico u otros medios en Internet sea mediante mensajes de telefonía móvil (SMS) u otros análogos” (Instrucción 4/2007, de 12 de abril, de la JEC).

¹³ Instrucción de la JEC 4/2007, de 12 de abril (apartado tercero).

e) La resolución de consultas

Otra de las funciones de las Junta Electorales es la resolución de consultas. Las consultas pueden proceder de dos ámbitos distintos, los órganos electorales o los partidos políticos, asociaciones, coaliciones o federaciones y agrupaciones de electores. En el primer caso se trata de una función interna, por lo que su estudio fue abordado en el epígrafe anterior. Por ello, el contenido de este apartado se destina a analizar las consultas de las fuerzas políticas que concurren a las elecciones.

Las consultas de las fuerzas políticas se elevan directamente a la JEP o a la JEZ correspondiente. De manera excepcional, se pueden presentar consultas a la JEC cuando se trate de cuestiones de carácter general que afecten a más de una JEP.

Las consultas destinadas a las Juntas Electorales se hacen por escrito y se resuelven por la Junta a la que se dirigen, salvo que ésta decida elevarlo al órgano electoral superior por considerar su contenido de gran importancia o por estimar conveniente que se resuelva con un criterio de carácter general. Al contemplarse la posibilidad de que la Junta Electoral consultante pueda transmitir la resolución del asunto al órgano electoral superior¹⁴, no se han fijado plazos para evacuar las consultas,

En el supuesto de que la consulta sea urgente y no de tiempo a convocar a la Junta Electoral, el presidente del órgano electoral, bajo su responsabilidad, puede adoptar una respuesta provisional, que será ratificada o modificada, con posterioridad, en la primera sesión de la Junta. Sin embargo, hay que matizar que el presidente puede ejercer este cometido en todos los casos en los que existan resoluciones anteriores y concordantes de la propia Junta o de la Junta superior.

Como señala Santamaría Pastor (1985: 207), las resoluciones dictadas en la evacuación de las consultas planteadas son, *mutatis mutandis*, verdaderos actos administrativos con contenido de voluntad, no simplemente expresivos de un parecer u opinión (lo que los hace plenamente recurribles; al contrario de lo que, conforme a una tradicional jurisprudencia, ocurre con la resolución de consultas a la administración). Actos administrativos, en cuanto dotados del régimen propio de éstos; en especial, de la presunción de legalidad y de la ejecutoriedad o acción de oficio; algo que la Ley no dice expresamente, pero que se deduce -una vez más- de la aplicación supletoria de las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo a la actividad de las Juntas.

¹⁴ Respecto a las consultas elevadas por la JEP a la JEC, se debe exponer en el documento en cuestión las razones que motivan la elevación de la consulta y el parecer o pareceres que respecto de las mismas sostengan sus miembros (Acuerdo de la JEC, 20 de febrero de 1979).

f) La potestad sancionadora

Las Juntas Electorales ejercen su potestad sancionadora a través de la corrección de las infracciones que se producen en el proceso electoral, siempre y cuando no sean constitutivas de delito¹⁵. Las infracciones electorales se sancionan mediante la imposición de multas emitidas por el órgano electoral competente. El contenido cuantitativo de estas multas varía en relación con los destinatarios de las mismas; si se emiten a particulares las cantidades pueden oscilar entre treinta y seiscientos euros y si se imponen a autoridades o funcionarios públicos de ciento veinte a mil doscientos euros. En el supuesto de que se detecten irregularidades en las encuestas electorales, la sanción aumenta, por lo que la multa se fija entre trescientos y tres mil euros. La JEC puede imponer multas de hasta una cuantía máxima de mil doscientos euros con carácter general y tres mil, en el caso de las encuestas electorales. Las JEP aplican multas de hasta seiscientos euros y las JEZ de hasta trescientos euros. Cuando se produce un impago de la sanción, la Junta Electoral remite la certificación del descubierto al Ministerio de Economía y Hacienda con el objeto de que proceda a la reclamación de la multa por vía de apremio.

g) El control de la financiación electoral y de los gastos electorales

La JEC y las JEP velan porque las candidaturas cumplan la normativa relacionada con las cuentas electorales o financiación electoral, además de las reglas asociadas con los gastos electorales.

El control de la financiación electoral comienza cuando los administradores generales y los administradores de las candidaturas informan respectivamente a la JEC y a las JEP de la apertura de las cuentas corrientes electorales. Las solicitudes de adelanto de subvenciones que perciben las candidaturas por gastos electorales se dirigen a la JEC, entre los días vigésimo primero y vigésimo tercero posteriores a la convocatoria, pero en el caso de que concurran en una sola provincia se remiten a las JEP. El órgano electoral competente acuerda si se tiene derecho o no al adelanto solicitado. Si la decisión ha sido positiva, la Administración del Estado pone a disposición de los administradores electorales los adelantos correspondientes, a partir del vigésimo noveno día posterior a la convocatoria. Los adelantos se devuelven después de las elecciones, en la cuantía que supere el importe de la subvención que finalmente corresponda al partido, federación o coalición.

El control de los gastos electorales es una competencia que asumen la JEC y las JEP desde la fecha de convocatoria hasta el centésimo día posterior a la elecciones. Para ello, la JEC puede requerir la colaboración del Tribunal de Cuentas. Los gastos electorales son los realizados por los partidos políticos desde el día de la votación hasta la proclamación de electos, en relación a los conceptos siguientes: confección de sobres y

¹⁵ Los delitos electorales solo pueden ser enjuiciados por los órganos de la jurisdicción penal.

papeletas; propaganda y publicidad directa o indirecta dirigida a promover el voto a sus candidaturas, con independencia de la forma o el medio que se utilice; alquiler de locales para actos de campaña electoral; remuneraciones o gratificaciones de personal temporal que presta sus servicios a las candidaturas; medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos políticos y del personal al servicio de la candidatura; correspondencia y franqueo; intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente; y cuantos otros gastos relacionados con la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios necesarios para las elecciones. En el supuesto de que coincidan dos o más elecciones, los gastos electorales suplementarios de los partidos políticos no pueden superar en un veinticinco por ciento los máximos permitidos en las elecciones generales. Para facilitar la función fiscalizadora de la JEC y de las JEP se les permite recabar de las entidades bancarias y de las cajas de ahorro el estado de las cuentas electorales, números e identidad de los impositores y toda aquella información que precisen. Asimismo, pueden obtener de los administradores generales los datos contables que les hagan falta y resolver, por escrito, las consultas que estos agentes electorales les planteen. Si tras su supervisión los órganos electorales detectan indicios de conductas constitutivas de delitos electorales, lo deben comunicar al Ministerio Fiscal para que se lleven a cabo las acciones oportunas, sin olvidar la posibilidad de imponer las sanciones administrativas que correspondan. Ahora bien, la JEC ha limitado notablemente la interpretación de este precepto, puesto que se excluye toda potestad fiscalizadora que quede atribuida al Tribunal de Cuentas¹⁶, de manera que sus funciones efectivas se reducen a un genérico deber de velar por el cumplimiento de las normas sobre contabilidad electoral, que ni siquiera comporta la obligatoriedad de iniciar investigaciones ante denuncias concretas¹⁷ (Pascua Mateo, 2007:94).

h) La resolución de quejas, reclamaciones y recursos

Las Juntas Electorales se constituyen como órganos competentes para resolver quejas, reclamaciones y recursos. La JEC al ser el órgano supremo de la AE solventa cualquier interrogante que suscite el proceso electoral. Las JEP solo resuelven (en un plazo de cinco días) las reclamaciones que los electores presentan sobre el número y las delimitaciones efectuadas por las delegaciones provinciales de la OCE¹⁸, una vez oídos los Ayuntamientos, sobre sus locales y sobre la constitución de las ME correspondientes. Estos

¹⁶ Acuerdo de la JEC de 26 de mayo de 1986.

¹⁷ Acuerdo de la JEC de 29 de marzo de 1990.

¹⁸ Las reclamaciones sobre la delimitación de las secciones se presentan en los seis días siguientes a la publicación del listado correspondiente en el Boletín Oficial de la Provincia.

acuerdos son resoluciones “en firme”, por lo que no se puede iniciar contra ellos ningún recurso posterior.

i) La dirección y supervisión de la actuación de la OCE

La JEC, como órgano supremo y rector del sistema de Juntas Electorales, ocupa un papel destacado en la fase de preparación del proceso electoral. Por ello, desempeña con carácter exclusivo algunas competencias electorales, entre otras, la dirección y supervisión de la actuación de los órganos de apoyo y colaboración de la administración gubernativa y, en concreto, de la OCE, el control de los sondeos y encuestas electorales, la aprobación de los distintos modelos de actas y la supervisión, antes de su aprobación, del manual de instrucciones de los miembros de las ME.

La función de dirigir y supervisar la actuación de la OCE se asigna a la JEC a raíz de la reforma electoral de 1991¹⁹. Sin embargo, esta competencia electoral no se caracteriza por su novedad ya que a partir del año 1890 todos los procedimientos electorales²⁰ contemplaban esta actividad. El retorno de esta competencia a la JEC implica un cambio cuantitativo y cualitativo en la dimensión funcional del órgano electoral. En este sentido, la JEC no solo asume la dirección y supervisión de la OCE cuando elabora el censo, sino que amplía esta función a la totalidad de actuaciones que desarrolla el órgano censal a lo largo del proceso electoral y que vienen recogidas en la normativa electoral (Bassols Coma, 1997: 433).

La dirección y supervisión de la JEC con respecto a la OCE se ha interpretado como una “declaración puramente semántica” (Álvarez Conde, 1993: 62) o “ficticia” (Santamaría Pastor, 1987: 208). Por un lado, porque el órgano supremo electoral carece de medios técnicos y humanos para la realización de una función de dirección ejecutiva (Solozabal Echevarría, 1996:70). Por otro lado, porque las resoluciones de la OCE agotan la vía administrativa sin alzada ante la JEC, de este modo, el desarrollo de esta competencia equivale a un simple control formal (Cano Mata, 1988: 424). Además, el órgano electoral tampoco puede revisar los acuerdos de la OCE, sino que existe, para ello, un procedimiento judicial específico. Todas estas circunstancias denotan un claro ejemplo de regulación incoherente en relación con el papel que al órgano electoral se le ha querido atribuir (Santolaya Machetti, 1999: 86). Asimismo, como destaca Arnaldo Alcubilla (1994: 87), el encuadre organizativo de la OCE en la administración gubernativa hace difícilmente explicable la sujeción del órgano censal a la dirección de la JEC, salvo que se entienda como posible la doble jerarquización de una unidad administrativa, ya que la dirección es

¹⁹ Ley Orgánica 8/1991 de 13 de marzo.

²⁰ Procedimiento electoral de 1890 -artículo 8-, procedimiento electoral de 1907 -artículo 15- y procedimiento electoral de 1977 -artículo 14- .

una técnica para asegurar la unidad de acción organizativa que se fundamenta en el principio de mando del superior jerárquico sobre el inferior.

Desde una perspectiva positiva, la interrelación necesaria entre la OCE y la JEC de cara a que se articule la función de dirección y control se deja entrever en las dinámicas internas del órgano supremo electoral. En las sesiones de la JEC, el director de la OCE participa, con voz pero si voto, informando sobre su gestión censal y sobre sus futuras actuaciones, y el órgano electoral ratifica o corrige el contenido de las acciones previstas, además de plantearle directrices, instrucciones y objetivos. En ambos casos, el papel de la JEC consiste en una toma de conocimiento de las acciones emprendidas por las OCE, aunque en el caso de que el órgano censal quiera implantar ciertas innovaciones en el proceso censal deberá contar con el parecer favorable de la Junta. Las informaciones que transmite el órgano censal a la JEC suelen ser, entre otras, las siguientes: la OCE informa al órgano electoral sobre los datos del censo electoral que serán publicados en Internet, en la página del Instituto Nacional de Estadística²¹; el órgano censal emite a la JEC las notas de prensa que facilita a los medios de comunicación durante el desarrollo del proceso electoral y cuyo contenido suele versar sobre el número total de electores, el número de electores residentes en España y en el extranjero, etcétera²²; y la OCE presenta informes y memorias justificativas ante el órgano electoral central sobre su gestión (actualización mensual del censo, tamaño de las secciones electorales, reclamaciones, bajas de inclusión indebida, bajas de ciudadanos de la Unión Europea, consulta telefónica de los datos censales, certificaciones censales específicas, etcétera). La relación que se establece entre los dos órganos no es solo unidireccional (de la OCE al órgano electoral) sino también bidireccional. Por ello, la JEC informa, también, al órgano censal de las irregularidades electorales detectadas en la formación y revisión del censo, en los empadronamientos y en las listas censales, con el objeto de que sean subsanadas.

Además, la OCE suele poner en práctica nuevas actuaciones en la gestión del censo y, por ello, debe notificar al órgano electoral sus iniciativas de modernización. Tras el examen del informe correspondiente, la JEC se pronuncia de manera favorable o no a la implantación de las propuestas realizadas por el órgano censal. Con motivo de la celebración de las elecciones generales y al Parlamento de Andalucía del año 2004, la OCE presentó una iniciativa que pretendía mejorar la información y comunicación con los

²¹ Los datos publicados deben ajustarse en su contenido y formato al Real Decreto 1799/2003, de 26 de diciembre, por el que se regula el contenido de las listas electorales y de las copias en el censo electoral, suprimiéndose con respecto al formato anterior los datos sobre sexo, provincia, municipio de nacimiento y título escolar; y para los electores residentes en el extranjero, el consulado.

²² En el caso de las elecciones a Cortes Generales y al Parlamento de Andalucía de 14 de marzo de 2004, la nota de prensa distribuida a los medios de comunicación se refería a los siguientes extremos: a) número de electores en las elecciones generales: 34.563.545; b) residentes en España: 33.471.732; c) residentes en el extranjero: 1.091.813; d) elecciones Parlamento de Andalucía: 6.049.589; e) residentes en España 5.915.657; f) residentes en el extranjero: 133.932; g) fecha de consulta del censo y de reclamación, en su caso; y, h) consulta por Internet de los datos de inscripción, mesa y local electoral.

ciudadanos, facilitándoles información por Internet sobre sus datos de inscripción en el censo electoral y sobre las ME que se constituían en los procesos electorales²³. Esta medida innovadora pretendía poner a disposición de los ciudadanos la consulta del censo electoral en los siguientes términos: un servicio operativo durante todo el periodo electoral, hasta el día de la votación; consulta del censo de exposición y, una vez resueltas las reclamaciones, del censo de votación; acceso restringido a los ciudadanos que dispusieran del certificado de firma electrónica emitido por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre; e información de los datos de inscripción censal, de las ME y de la dirección del local electoral. La JEC acordó expresar su parecer favorable, ya que la propuesta garantizaba totalmente la confidencialidad del censo electoral y contribuía, al mismo tiempo, a dotar de una mayor transparencia al proceso electoral.

En definitiva, la función censal del órgano electoral central le permite dirigir y supervisar el censo, ejerciendo la dirección funcional de un órgano gubernativo, la OCE. Además, la reforma electoral del año 1995²⁴ otorga un nuevo cometido censal a la JEC, el informar a los órganos de la AE sobre los proyectos y disposiciones que se dicten, en desarrollo y aplicación del marco electoral, relacionados con el censo.

j) El control de los sondeos y encuestas electorales

La JEC también asume el control de los sondeos y encuestas electorales que se publiquen entre el día de la convocatoria y el día de la celebración de las elecciones, con la finalidad de verificar que los datos no contienen falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas. En este sentido, supervisa que los sondeos y las encuestas contemplen las especificaciones siguientes: la denominación y el domicilio del organismo o entidad, pública o privada, o de la persona física que haya realizado el sondeo, así como de quien haya encargado su realización; las características técnicas del sondeo, entre otras, el sistema de muestreo, el tamaño de la muestra, el margen de error de la misma, el nivel de representatividad, el procedimiento de selección de los encuestados y la fecha de realización del trabajo de campo; y el texto íntegro de las cuestiones planteadas junto al número de personas que no han contestado a cada una de ellas.

El órgano supremo de la AE no solo garantiza que las encuestas reúnan los requisitos formales, sino que vela, además, para que durante los cinco días anteriores a la votación ningún medio de comunicación publique o difunda sondeos electorales. Sobre esta materia, la JEC puede demandar la información que precise a los agentes que hayan realizado y difundido encuestas, con el objeto de efectuar las comprobaciones que estime oportunas. En el caso de que algún medio de comunicación viole los requisitos formales

²³ Expediente 201/211 de la JEC del 12 de diciembre de 2003.

²⁴ Ley Orgánica 3/1991 de 23 de marzo.

recogidos en el procedimiento electoral, tendrá la obligación de publicar, en un plazo de tres días, las rectificaciones requeridas por la JEC²⁵ en los mismos espacios, anunciando su procedencia y el motivo de la rectificación. En el supuesto de que el sondeo o encuesta que se pretende modificar se emita en una publicación cuya periodicidad no permita divulgar la rectificación en los tres días siguientes a su recepción, el director del medio de comunicación deberá difundirla en otro medio de la misma zona territorial y de similar difusión, asumiendo el coste e indicando, además, esta circunstancia.

k) La aprobación de los modelos de actas y del manual de instrucciones de las ME

La JEC aprueba los distintos modelos de actas²⁶ propuestos por la administración estatal o por las administraciones autonómicas: actas de constitución de las ME, actas de escrutinio, actas de sesión, actas de escrutinio general y actas de proclamación de electos. Además, supervisa el manual de instrucciones que se facilita al personal de las ME antes de su aprobación. La ratificación final del manual corresponde al Gobierno; sin embargo, para su publicación se requiere el informe favorable de la JEC.

B) Fase constitutiva. Funciones de las Juntas Electorales durante las elecciones

Según González Hernández (1996: 41), en la fase constitutiva se distinguen dos etapas claves. Un primer momento de votación, en el que se manifiesta la voluntad del ciudadano que ejerce su derecho de sufragio activo mediante el acto electivo; y un segundo periodo de escrutinio, en el que se verifica cuantitativamente la manifestación general de la voluntad soberana de los ciudadanos, expresada en preferencias singulares.

Las ME ocupan el protagonismo en la supervisión y control del acto de la votación. Las Juntas Electorales y, en concreto, las JEZ dirigen y supervisan la formación de las ME y garantizan que estos órganos electorales poseen los medios materiales necesarios para que se pueda desarrollar con eficacia el ejercicio del sufragio (urnas, sobres, papeletas y cabinas, entre otros).

El escrutinio general lo lleva a cabo las JEP en casi todos los procesos electorales, incluyendo las elecciones a las asambleas legislativas autonómicas y exceptuando las elecciones municipales, en las que esta competencia es asumida por las JEZ. El escrutinio es un acto único y público que se inicia a las diez horas del tercer día posterior a las elecciones, y que concluye, como plazo improrrogable, el sexto día posterior a las elecciones. La comparecencia de la mitad más uno de los miembros de la Junta es un

²⁵ Las resoluciones adoptadas por la JEC en materia de encuestas y sondeos son notificadas a los interesados y publicadas. Además pueden ser objeto de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que sea preceptivo el recurso previo de reposición.

²⁶ Por el Acuerdo de la JEC de 7 de febrero de 2008, el órgano supremo electoral aprueba la publicación de los distintos modelos de actas a utilizar por las Juntas y ME en las elecciones a Cortes Generales de 9 de marzo de 2008 (BOE núm. 43, 19 de febrero de 2008).

requisito obligatorio y necesario para que se pueda celebrar el escrutinio; en caso contrario, la sesión se aplaza hasta las doce del mediodía. Si tampoco existe quórum suficiente, el presidente de la Junta convoca una nueva sesión para el día siguiente, anunciándolo a todos los asistentes (personal de la Junta y público) y notificándolo a la JEC. Esta reunión se celebrará con independencia del número de concurrentes. Una vez reunidos los miembros de la Junta en la sede donde el secretario ejerce sus funciones, el presidente extiende el acta de constitución, que firma el personal de la Junta, incluido el secretario, así como los representantes y apoderados de las candidaturas debidamente acreditados. El escrutinio general consiste en verificar la autenticidad de la documentación electoral de las ME; es decir, comprobar la integridad tanto de los sobres cuya documentación se ha de examinar como del contenido documental de cada sobre y realizar el recuento definitivo de votos y la suma de resultados obtenidos en las distintas secciones de la circunscripción electoral. En el escrutinio general, las Juntas Electorales no pueden anular, como criterio general, ningún acta ni voto, por lo que su papel se basa en comprobar sin discusión alguna el recuento de votos de las diferentes secciones, según las actas y certificaciones de las ME. La única salvedad se produce si las Juntas Electorales detectan que existe algún error material o de hecho o aritmético, en este caso los acuerdos de las ME pueden ser revisados. De esta manera, se destaca el importante papel que desempeñan las ME en la jornada electoral y en el primer escrutinio.

Tras la finalización del escrutinio se abre un corto periodo de tiempo en el que los representantes de las candidaturas y los apoderados pueden presentar ante la Junta que realiza el escrutinio las reclamaciones y protestas que consideren oportunas, siempre y cuando se refieran a incidencias recogidas en las actas de sesión de las ME o en el acta de sesión del escrutinio general. En el plazo de un día, las JEP y las JEZ solventan el asunto en las elecciones generales y municipales, respectivamente. En el caso de elecciones europeas, las JEP pueden resolver el asunto en dos días. En este último supuesto, no se contempla ningún recurso contra el acuerdo adoptado por el órgano electoral provincial. Esta situación varía en las elecciones generales y municipales, ya que se pueden presentar recursos contra las resoluciones de las JEP y de las JEZ.

La celeridad del proceso electoral lleva a que los recursos electorales se presente y resuelvan en un espacio mínimo de tiempo. Por ello, los recursos a las resoluciones de las Juntas Electorales se interponen ante la misma Junta Electoral que dictó el acuerdo dentro del día siguiente de su emisión. Estos recursos (incluyendo el expediente con su informe) se remiten a la JEC justo al día siguiente de su interposición, notificando su envío a los representantes de las candidaturas y emplazándolos para su comparecencia ante el órgano supremo electoral, en los dos días posteriores. La JEC recibe entonces a los representantes

y apoderados de las candidaturas y un día después solventa el recurso, trasladando el acuerdo a las Juntas Electorales para que efectúe la proclamación de candidatos electos.

C) Fase integradora. Funciones de las Juntas Electorales después de las elecciones.

Después de la celebración del escrutinio general comienza la fase integradora de la eficacia del proceso electoral, que concierne a los actos de proclamación de candidatos electos y al procedimiento de investidura. Por ello, en este último periodo del proceso electoral, el contenido funcional de las Juntas Electorales se focaliza en estas actividades, a las que se les suma la función de publicar los resultados electorales generales y por circunscripción. Respecto a la proclamación de candidatos, esta actividad la asumen la JEC en las elecciones europeas, las JEP en las elecciones generales y las JEZ en las elecciones municipales. A la JEC le compete, también, la publicación de los resultados electorales en cualquier tipo de elección. La investidura de los candidatos electos al Parlamento Europeo se celebra en la JEC, ya que en un plazo de cinco días juran o prometen el acatamiento de la Constitución ante este órgano electoral. Si transcurre el plazo de cinco días y los candidatos a diputados no han acatado la Constitución, el órgano electoral central adopta una serie de medidas preventivas; es decir, declara vacantes los escaños correspondientes a los diputados del Parlamento Europeo y suspende todas las prerrogativas pertenecientes a su cargo.

La JEC, al ser un órgano permanente, desempeña, además, tareas electorales importantes una vez finaliza la investidura de los candidatos elegidos. En este sentido, expide las credenciales a los diputados, senadores, concejales, diputados provinciales y consejeros insulares, en caso de vacante por fallecimiento, incapacidad o renuncia, una vez finalizado el mandato de las JEP y de las JEZ, y supervisa el proceso de nombramiento del alcalde en las corporaciones locales, tanto al inicio del mandato de la nueva corporación, como en caso de vacante de la alcaldía.

6.2. Las Mesas Electorales

Las ME se configuran como otra de las piezas claves de la AE. La existencia de un órgano electoral vinculado a la votación y al escrutinio provisional ha sido una constante desde los orígenes de la AE española. Estos órganos surgen por primera vez en 1810, junto con las primeras experiencias electorales. Desde entonces, los cambios se fueron focalizando principalmente en la estructura interna, lo que contrastaba con el excesivo continuismo en la dimensión funcional de las ME que, a lo largo del tiempo, conservó y perfeccionó sus competencias tradicionales (control de la votación y recuento de votos). La modernización de la vertiente interna de las ME tenía como finalidad desvincular al personal de estos órganos electorales del poder político, dotándolos de una serie de garantías

institucionales que garantizaran su independencia, tal y como se ha puesto en evidencia en los capítulos anteriores.

En la misma línea que en el apartado de las Juntas Electorales, a continuación se analizan los aspectos generales de las ME, junto con su composición y sus actividades funcionales.

6.2.1. Aspectos generales

Las ME se constituyen en las secciones electorales, en las que se dividen las circunscripciones. Cada sección incluye un máximo de dos mil electores y un mínimo de quinientos y cada término municipal cuenta al menos con una sección, en la que se suele ubicar, también, una ME. Sin embargo, la delegación provincial de la OCE, a propuesta del Ayuntamiento correspondiente, puede acordar la formación de nuevas ME cuando el número de electores de una sección así lo aconseje y por necesidades provocadas por la diseminación de la población. En el primer supuesto, el electorado de la sección se distribuye por orden alfabético en cada ME, las cuáles se suelen situar, preferentemente, en habitaciones separadas dentro del mismo colegio electoral. En el caso de la población diseminada, la planificación se realiza atendiendo a la menor distancia entre el domicilio del elector y la ME correspondiente.

Del conjunto de órganos que conforman la AE española, las ME son los órganos electorales más numerosos. En este sentido, como se puede observar en la Tabla 6.10, en las elecciones generales de 2008 se formaron 35.590 secciones y 59.346 ME. Si se comparan estos datos con la cantidad de secciones y ME que se constituyeron en las elecciones generales de 2004 se evidencia un leve aumento tanto de las secciones como de las ME. Este hecho se justifica el crecimiento del número de municipios. De este modo, se pasó de 8.109 municipios, en el año 2004, a 8.112 municipios, en el año 2008.

Tabla 6.10. Secciones y Mesas Electorales

Tipo elecciones Secciones y ME	Elecciones generales 2004	Elecciones generales 2008
Secciones Electorales	34.662	35.590
Mesas Electorales	56.585	59.346

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ministerio del Interior.

6.2.2. Estructura organizativa

Las ME son los órganos más antiguos del modelo institucional electoral. Desde sus inicios, las ME han estado fuertemente vinculadas a la administración gubernativa, aunque su estructura politizada fue evolucionando, poco a poco y de forma intermitente, hacia un

modelo independiente, en el que se seleccionaba a su personal entre los propios ciudadanos por sorteo.

En el año 1836 se contempló por primera vez la posibilidad de que los vocales de las Juntas de distrito o ME se cubrieran por los representantes del electorado, bajo la revisión del alcalde, situación que se asemejaba bastante al modelo de personal actual. Sin embargo, esta configuración solo estuvo vigente hasta el año 1846. A partir de esa fecha, la estructura interna de las ME se politizó, al otorgar su presidencia al alcalde o teniente regidor. El retorno de los electorales como miembros de las ME se volvió a producir en el año 1865, a lo que se le sumó la solicitud de un cierto grado de conocimiento a los presidentes del órgano electoral (saber leer). Desde ese momento, esta medida se fue consolidando, poco a poco, como requisito previo fundamental para ser vocal de las ME y, además, con el tiempo, fue ganando en contenido y se fue extendiendo al resto de su personal. En concreto, en el año 1868 el requisito se amplió en grado (saber leer y escribir) y se incorporó a todos los vocales de las ME. Tras el salto cualitativo y cuantitativo del año 1868, en 1878 se produjo una vuelta al pasado, al concedérsele de nuevo la presidencia al alcalde, aunque se mantuvo la cualificación del periodo anterior para el resto de los componentes de las ME. En el año 1890, aunque no se presentaron cambios en el perfil de los vocales se politizó el sistema de selección. Por ello, en el año 1907 se inicia un proceso de modernización que se destinó a garantizar la independencia de su estructura interna. Así, las ME se configuraron con un presidente y dos adjuntos, todos ellos designados entre los electores por las JEZ, a los que se les sumaron los representantes de los partidos políticos (los interventores). Esta estructura interna se mantuvo vigente, también, durante el periodo de la transición y consolidación de la democracia en España. Los elementos distintivos de las ME, en la transición política española, se utilizaron como referente, aunque de manera parcial, para el diseño de su modelo institucional actual, sobre todo porque se recogió el perfil de sus miembros pero no algunos aspectos determinantes para garantizar la objetividad en el sistema de designación.

Por lo tanto, hoy en día, los ciudadanos son los garantes del proceso electoral (Santolaya Machetti, 1993:43), son los protagonistas indiscutibles en el control de una de las fases más significativas de las elecciones, la etapa en la que se ejerce el sufragio y se producen los primeros resultados electorales. Las ME están constituidas por un presidente y dos vocales, además de dos suplentes por cada miembro titular²⁷, por lo que se diferencian dos tipos de personal: el personal titular y el personal suplente. En la Tabla 6.11, se puede apreciar un aumento de los vocales titulares de las ME si se compara la cantidad de

²⁷ La JEC ha interpretado el carácter cerrado del número de miembros que componen las ME. En este sentido, estos órganos electorales no pueden aumentar su personal, ya que el procedimiento electoral establece un número exacto y preciso (Acuerdo de la JEC de 13 de abril de 1983).

efectivos que estaban disponibles en las elecciones generales de 2004 con los de las elecciones generales de 2008. Los datos corroboran que ha habido un crecimiento al pasarse de 169.755 titulares en el año 2004 a 178.038 en las elecciones generales del año 2008. El mismo caso, como es lógico, se reproduce en su personal suplente. Sin embargo, este incremento de personal se debe, como se ha evidenciado con anterioridad, a un aumento del número de ME, derivado, a su vez, de un crecimiento de las entidades municipales.

Tabla 6.11. El personal de las Mesas Electorales

Tipo elecciones Tipo de personal	Elecciones generales 2004	Elecciones generales 2008
Personal Titular	169.755	178.038
Personal Suplente	339.510	356.076
Personal Total	509.265	534.114

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ministerio del Interior.

En relación con el procedimiento de designación de las ME, en la actualidad se utiliza como instrumento de selección el sorteo. Los miembros de las ME (incluidos los suplentes) son elegidos mediante un sorteo público realizado entre los días vigésimo quinto y vigésimo noveno posteriores a la convocatoria de elecciones. El sorteo se lleva a cabo entre el total de las personas censadas en la sección correspondiente menores de sesenta y cinco años que sepan leer y escribir, y solo al presidente se le exige tener el título de bachiller, formación profesional de segundo grado o en su defecto el graduado escolar o equivalente. Este bajo nivel de especialización choca con la cualificación técnica exigida a los miembros de las Juntas Electorales. La nula preparación del personal de las ME, junto con su desconocimiento de un procedimiento del que forman parte por motivos del azar, es uno de los problemas más significativos de la AE española (Torre Serrano, 1990), ya que los miembros de las ME controlan una de las fases más relevantes de las elecciones, como es, sin ninguna duda, el acto de la votación. Estos inconvenientes se podrían paliar implantando algunas de medidas de mejora, entre otras, fijando ciertas condiciones personales mínimas y necesarias para el buen cumplimiento de los cargos, impartiendo una formación específica a los vocales designados y simplificando los procedimientos, es decir, estableciendo unas normas de votación y escrutinio perfectamente claras y una documentación lo más sencilla posible en su manejo y cumplimentación (Santolaya Machetti, 1999: 83). Hasta el momento, como respuesta a la baja cualificación de las ME, solo se ha creado un manual de instrucciones²⁸ con el objeto de que los vocales puedan ejercer con eficacia sus funciones

²⁸ El manual de instrucciones se origina, por primera vez, en el año 1986; con anterioridad desde el año 1979 solo se transmitían instrucciones a los miembros de las ME. Sin embargo, el contenido del manual que se diseñó en el año 1986 reflejaba una transcripción literal de la legislación electoral, lo que suponía una barrera a la formación del personal de la ME. Esta deficiencia fue puesta de manifiesto en la Comisión de Investigación

electorales. Sin embargo, la existencia de esta herramienta no garantiza su aplicabilidad, sobre todo porque su consulta es optativa y depende de la voluntad individual de cada miembro de la ME. Por ello, sería conveniente, aunque tal vez más costoso, dar un curso de formación obligatorio al personal de las ME, lo que aseguraría el grado de conocimiento adquirido y redundaría en el buen desarrollo de sus actividades electorales. Asimismo, esta formación se podría impartir por el personal de la JEC, contribuyendo, de este modo, al desarrollo de uno de los cometidos de los órganos electorales en la consolidación de las democracias representativas, el fomento de la información y la educación cívica²⁹ (López Pintor, 2004:24).

El pleno de los Ayuntamientos³⁰ es el órgano encargado de la realización del sorteo público, bajo la supervisión de las JEZ³¹, para la designación de los vocales de las ME. Las JEZ son los órganos responsables de garantizar que el sorteo se desarrolla sin interferencias políticas y, en el caso de que detecten alguna anomalía, pueden solicitar que se inicie de nuevo el procedimiento³². Además, estos órganos electorales pueden asumir, con carácter excepcional, la función de designación si por causa de fuerza mayor el Ayuntamiento no puede llevarla a cabo³³. Por otro lado, la atribución a un órgano municipal de esta competencia se introdujo a raíz del procedimiento electoral de 1985, lo que supuso una vuelta atrás en el camino emprendido hacia la despolitización de las ME, sobre todo porque las JEZ llevaban ejerciendo la designación del personal de las ME desde el año 1890. Este retroceso en la independencia de las ME choca con la filosofía que impregnó el modelo institucional de la AE española en el año 1985. Sin embargo, los problemas derivados de la intervención de un órgano gubernativo en la selección de los miembros de las ME se contrarrestan, de algún modo, con la utilización del sorteo como fórmula electoral y con la participación de las JEZ en el control del proceso de designación.

Los vocales seleccionados mediante el sorteo (presidente, vocales y suplentes) reciben una notificación en la que se les informa de su nombramiento y un manual de

creada en el año 1990 para esclarecer las irregularidades que se produjeron durante el proceso electoral del 29 de octubre de 1989, lo que motivó su renovación, creándose un nuevo manual más breve y libre de tecnicismo.

²⁹ En el mismo sentido se ha pronunciado la Asamblea General de la ONU al reconocer la necesidad de afianzar los procesos democráticos a través de instituciones electorales que no solo administren de manera imparcial las elecciones, sino que incentiven la participación de los ciudadanos y se encarguen, además, de impartir educación cívica (Resolución 56/159 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

³⁰ Diversos acuerdos de la JEC (Acuerdo de 17 de febrero de 1986, Acuerdo de 28 de abril de 1986, Acuerdo de 5 de mayo de 1986, Acuerdo de 18 de junio de 1986, Acuerdo de 29 de abril de 1991 y Acuerdo de 6 de junio de 1991) han puesto de manifiesto lo siguiente: *“La designación de los miembros de las Mesas Electorales corresponde a los Ayuntamientos en Pleno –y no a una Comisión designada por los mismos ni tampoco al Alcalde o miembro de la Corporación en quien delegue- ostentando las Juntas Electorales de Zona, una mera función de supervisión”*.

³¹ La JEC se ha pronunciado en distintos acuerdos cuál debe ser el contenido de la función de supervisión realizada por las JEZ. En este sentido, ha expresado lo siguiente: *“La función de supervisión se traduce en la adopción de las medidas que la Junta Electoral de Zona considere procedentes”* (Acuerdo de la JEC de 12 de mayo de 1993 y Acuerdo de la JEC de 15 de marzo de 1996).

³² *“Si la Junta Electoral de Zona determina que el sorteo se ha celebrado sin las debidas garantías, puede ordenar su repetición”* (Acuerdo de la JEC de 30 de mayo de 1994).

³³ Acuerdo de la JEC de 21 de septiembre de 1989 y Acuerdo de la JEC de 26 de abril de 1993.

instrucciones³⁴. Este documento es creado por el Ministerio del Interior, bajo la supervisión de la JEC, y se ratifica mediante el acuerdo del Consejo de Ministros³⁵ o de los Consejos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas, en el caso de las elecciones autonómicas. La finalidad de este manual es informar y formar de una manera rápida y sencilla a los vocales de las ME sobre las tareas y las obligaciones que se asocian a su cargo, con el objeto de mejorar la eficacia y eficiencia en el desempeño de sus funciones y, en consecuencia, proporcionar una buena administración en el acto de la votación y en el escrutinio provisional

El cargo de vocal de la ME es obligatorio y solo en ciertos casos, por causa justificada y documentada, se puede renunciar a él. A partir de la notificación del nombramiento se dispone de un plazo de siete días para presentar las alegaciones que motivan el rechazo del cargo ante la JEZ. A continuación, la JEZ resolverá el asunto de una manera definitiva en un plazo de cinco días y si considera que la causa es justificada procederá a comunicar la sustitución al primer suplente.

En definitiva, en la estructura organizativa de las ME se pueden detectar tanto elementos positivos como negativos, mecanismos institucionales que favorecen la eficacia de estos órganos electorales y otros que la menoscaban. Como medidas positivas, se destaca el hecho de que sean los propios ciudadanos elegidos de una forma democrática, por sorteo, quienes controlen una de las fases más importantes del proceso electoral, lo que agudiza de alguna manera la independencia de estos órganos electorales. Como desventajas cabe resaltar la intervención de los Ayuntamientos en la designación de los vocales (lo que disminuye la objetividad en el proceso de selección) y el bajo nivel de cualificación de este personal. El déficit formativo de los vocales de las ME se ha intentado contrarrestar mediante la creación de un manual de instrucciones, aunque el carácter optativo de la revisión de esta información aporta poca eficacia en la gestión del proceso electoral, por lo que sería conveniente adoptar otras medidas que confirmen la capacitación real del personal de las ME (cursos de formación). Estas ventajas y algunos de estos inconvenientes también han sido puestos de manifiesto por el Tribunal Constitucional en los términos siguientes:

"En un sistema electoral como el nuestro en el que las Mesas están todas y siempre integradas por ciudadanos extraídos por sorteo, se cuenta con la ventaja de la absoluta independencia de las Mesas respecto a cualquier poder o candidatura -todas, por lo demás presentes y actuantes a través de representantes, apoderados e interventores- pero, por otra parte, es ineludible la existencia de frecuentes errores derivados de la inexperiencia casi segura de los miembros de las Mesas".

(STC 24/90)

³⁴ El último documento de apoyo al personal de la ME en las elecciones generales se creó con motivo de la celebración de las elecciones generales de 2008, se supervisó por el órgano supremo de la AE, la JEC, el 19 de noviembre de 2007, y se aprobó por acuerdo del Consejo de Ministros el 14 de diciembre de 2007.

³⁵ La participación de los órganos de las Comunidades Autónomas en la elaboración del manual de los miembros de las ME se añadió a partir de la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo.

6.2.3. Actividad funcional

La misión fundamental de las ME es vigilar el proceso de la votación y realizar el escrutinio de los votos emitidos por los electores en las urnas a su cargo. Por tanto, sobre las ME descansa toda la administración de las elecciones (Alcón Zaragoza, 1993: 23). La gran importancia del contenido funcional de estos órganos electorales se ha puesto de relieve, también, por la JEC:

“A las Mesas corresponde la presidencia del acto de la votación, el control del desarrollo de la votación y la realización de recuento o escrutinio con arreglo a la Constitución y la Ley, trascendental misión que se atribuye a ciudadanos designados por sorteo”.

(Acuerdo de la JEC de 7 de junio de 1995)

De este modo, como contrapunto a las Juntas Electorales, órganos de administración y control en todas y cada una de las fases de las elecciones, la actividad funcional de las ME se concentra en la fase constitutiva de las elecciones, al ejercer el control de la votación y del escrutinio parcial.

6.2.3.1. El control de la votación

Las ME supervisan el ejercicio del derecho fundamental de sufragio de los ciudadanos en la jornada electoral³⁶.

En la Tabla 6.12 se recoge el proceso de votación, es decir, se reflejan las etapas que se llevan a cabo durante el día de la votación (formación de las ME, acta de constitución, comienzo y final de la votación), junto con las actividades que las acompañan. Como se puede apreciar en la Tabla 6.12, a las ocho de la mañana se reúne el personal de la ME (presidente, vocales y suplentes) con el objeto de constituir el órgano electoral. El cargo de vocal de la ME es obligatorio. Por tanto, los electores designados que no cumplan con su deber, acudir al local electoral el día de la votación y a la hora de constitución del órgano electoral, cometerán un delito electoral. A continuación, el presidente de la ME verifica la autenticidad de las credenciales de los interventores y la identidad de los presentados y les da posesión del cargo, señalando en el acta, en el caso de que proceda, sus reservas sobre éstos.

Tabla 6.12. Las Mesas Electorales y el control de la votación. Fases y actividades

Horario	Fases	Actividades
8.00 horas	Constitución de las ME	<ul style="list-style-type: none">➤ Reunión del personal de las ME (presidente, vocales y suplentes)➤ Comprobación de los elementos necesarios para la votación➤ Admisión de los interventores de las candidaturas
8:30 horas	Acta de Constitución	<ul style="list-style-type: none">➤ Extender el Acta de Constitución de la ME
9:00 horas	Votación	<ul style="list-style-type: none">➤ Apertura del colegio electoral➤ Votación
20:00 horas	Final de la votación	<ul style="list-style-type: none">➤ Anuncio del final de la votación y cierre del colegio electoral➤ Voto de los electores presentes en el local electoral➤ Introducción en la urna de los sobres de los votos por correo➤ Votación de los miembros de las ME y de los interventores.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ministerio del Interior para las elecciones generales de 2008.

³⁶ Las actividades que conforman la jornada electoral se inician a las ocho de la mañana y se extienden hasta las ocho de la tarde.

Una vez constituida la ME, sus miembros verifican los recursos materiales de la votación (papeletas, cabinas, sobres, urnas y documentos en impresos oficiales, entre otros) con el objeto de que se cuenten con todos los medios necesarios para que los electores puedan ejercer, sin interrupciones y con garantía, su derecho al voto. Cada ME debe disponer de una urna para cada una de las elecciones que se celebren, una cabina de votación y un número suficiente de sobres y de papeletas de cada candidatura, situados en la cabina o cerca de ella. Las urnas, cabinas, papeletas y sobres de votación se deben ajustar al modelo oficial para así evitar las posibles confusiones y manipulaciones que pudieran derivarse. Si en el local electoral falta cualquier recurso material, no solo a la hora de constituir la ME sino en cualquier momento posterior, el presidente de la Mesa se pone en contacto con la JEZ para que proceda a su suministro.

A las ocho y media de la mañana se extiende el acta de constitución de la ME firmada por el presidente, los vocales y los interventores, y se entrega un certificado de dicha acta a los representantes, interventores o apoderados que lo soliciten. A las nueve se abren los colegios electorales y tras la frase pronunciada por el presidente de la ME, "empieza la votación" se inicia el desarrollo de este proceso. Durante la votación, los vocales de las ME y los interventores comprueban la identidad y la constancia de cada elector en la lista del censo electoral. Cuando no existe ninguna irregularidad, el elector facilita el sobre con su papeleta al presidente de la ME para que la introduzca en la urna y anuncie en voz alta su nombre y, a continuación, la palabra "vota". El presidente ejerce el control de la votación, por lo que puede suspender el proceso electoral por causa de fuerza mayor y bajo su responsabilidad. De este modo, esta figura asegura la libertad de los electores en el ejercicio del sufragio, expulsando a aquellas personas que entorpezcan el desarrollo de la votación por diversos motivos, entre otros, acceder con armas y realizar propaganda en el local o en sus inmediaciones, pudiendo requerir el auxilio de las fuerzas de la policía cuando le haga falta. A las ocho de la tarde se anuncia el final de la votación y se cierra el colegio electoral, por lo que no se permite entrar a nadie más en el local. A partir de este momento, solo se aceptan los votos de los electores presentes pero que no han ejercido su derecho todavía, como paso siguiente se introducen en la urna los votos por correo y para finalizar vota el personal de la ME y los interventores.

6.2.3.2. El escrutinio provisional

Una vez finalizada la votación comienza el escrutinio, el recuento de papeletas emitidas por los electores en las ME, proceso que supone el despliegue de una serie de fases y actividades concatenadas (ver Tabla 6.13). El escrutinio es público y continuo, solo se puede suspender en caso de fuerza mayor.

Tabla 6.13. Las Mesas Electorales y el proceso de escrutinio. Fases y actividades

Fase	Actividades
Comienzo de escrutinio	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Extracción y lectura de las papeletas ➤ Supervisión de la validez de la papeletas
Control de los primeros resultados	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Supervisar si el número de papeletas coincide con el número de electores que han votado en la ME (lista de número de votantes)
Reclamaciones o protestas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inicio del proceso de reclamaciones ➤ Resolución por mayoría de las protestas
Destrucción de papeletas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Destruir todas las papeletas, excepto las no válidas y las reclamadas
Resultados de la votación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El Presidente anuncia los resultados de la votación
Impresos finales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La ME extiende dos tipos de acta: el acta de escrutinio y las actas de la sesión, por cada una de las elecciones celebradas
Publicación de los resultados	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Publicación en el exterior del local electoral de los resultados de la votación

Fuente: elaboración propia.

El proceso de escrutinio es iniciado por el presidente mediante la extracción y la lectura de cada una de las papeletas depositadas en la urna. Estas papeletas se muestran a los vocales de la ME, a los interventores y a los apoderados para su verificación. El examen de las papeletas también puede ser solicitado por alguna de las figuras presentes en el escrutinio (notario, candidato o representante de candidatura), siempre y cuando tengan dudas sobre su contenido.

Terminado el escrutinio comienza la fase de control de los primeros resultados, la ME confronta si el número de sobres extraídos de la urna coincide con el número de electores que han votado y que aparecen en la lista numerada de votantes.

En una tercera etapa, se procede a la presentación y resolución de reclamaciones. Los sujetos legitimados para presentarlas son los representantes de las listas, los miembros de las candidaturas, sus apoderados e interventores y cualquier elector. Las ME solventan las reclamaciones, mediante el acuerdo de la mayoría de sus miembros, pudiendo incluso anular las actas y los votos del escrutinio provisional. Por ello, la atribución de esta potestad resolutoria remarca la gran importancia de estos órganos electorales en las elecciones.

Después de la resolución de las protestas, la ME procede a la destrucción de las papeletas electorales en presencia de los asistentes y solo conserva aquellas a las que se ha denegado su validez (votos nulos) junto con las que han sido objeto de alguna reclamación. Estas papeletas se firman por los miembros de la ME y se unen al acta de finalización del escrutinio, adjuntándose, también, al sobre que se remite al Juzgado de Primera Instancia o de Paz.

A continuación, el presidente de la ME anuncia los resultados electorales, facilitando los datos siguientes: el número de electores censados (los que figuren en las listas certificadas del censo electoral); el número de votantes; el número de votos nulos; el número de votos en blanco; y el número de votos emitidos por cada candidatura y cada candidato (en el caso de elecciones al Senado). Tras el anuncio del resultado, se extienden, en base a los modelos oficiales, el acta de escrutinio y las actas de la sesión.

Finalizada el acta de escrutinio, la ME publica los resultados electorales en la parte exterior del local electoral. Una copia del acta se recoge por el representante de la administración con el objeto de que el Gobierno pueda informar sobre los resultados provisionales de las elecciones. También pueden solicitar copias del acta de escrutinio los representantes de las candidaturas, los interventores, los apoderados y los candidatos, aunque solo se facilita una copia por candidatura. Después del acta de escrutinio, se extienden las actas de sesión. Una por cada proceso electoral celebrado, en el caso de elecciones generales, una para las elecciones del Congreso y otra para las elecciones del Senado. Una vez rellena y firmada, los representantes de las fuerzas políticas (apoderados, interventores y candidatos, entre otros) pueden solicitar una copia de este documento electoral a las ME.

Las funciones de las ME se extinguen tras la elaboración y la remisión de la documentación electoral a las autoridades competentes. Esta documentación contiene los resultados de las votaciones junto con sus documentos de verificación. En la Tabla 6.14 se puede observar cómo existen tres tipos de sobres electorales que se diferencian por su contenido y por el órgano destinatario de la información. El primer sobre contiene los originales del acta de constitución y del acta de la sesión de la ME, los documentos a los que el órgano electoral haga referencia, junto con la lista del censo y los certificados censales. El presidente de la ME y los vocales e interventores que lo deseen llevan este primer sobre a la sede del Juzgado de Primera Instancia o de Paz. Los sobres segundo y tercero se conforman por las copias de las actas, pero difieren -en el caso del sobre tercero- en sus destinatarios. El sobre segundo se remite a la misma autoridad que el sobre primero, siguiendo el mismo procedimiento, y el sobre tres es recogido por el funcionario de correos en la sede del órgano electoral (ME).

Tabla 6.14. Las Mesas Electorales y la documentación electoral

Documento	Contenido	Receptor de la documentación
Sobre 1	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acta de constitución ➤ Acta de sesión y documentos acreditativos ➤ Lista del censo ➤ Certificaciones censales 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Juzgado de Primera Instancia o de Paz
Sobre 2	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acta de constitución ➤ Acta de sesión 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Juzgado de Primera Instancia o de Paz
Sobre 3	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acta de constitución ➤ Acta de sesión 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Funcionario de correos

Fuente: elaboración propia.

6.3. Los órganos de apoyo y colaboración de la AE

Las Juntas y las ME conviven en el escenario electoral con otra serie de órganos, cuyo cometido consiste en colaborar o servir de apoyo a los órganos de la AE en el ejercicio de sus funciones: los órganos de apoyo y colaboración. La participación de estos órganos en los procesos electorales queda totalmente justificada por el hecho de que sin su

intervención la AE carecería de recursos humanos y materiales para poder llevar a cabo su importante su misión institucional.

Los órganos de apoyo y colaboración se caracterizan por dos notas básicas. La primera es que son órganos de un perfil marcadamente político ya que se encuentran vinculados al Gobierno (a través de alguna de sus administraciones públicas) o las fuerzas políticas que confluyen en la lucha electoral. En este sentido, es importante destacar que la intervención de estos órganos de perfil político en la gestión y/o supervisión de los procesos electorales supone una reminiscencia del pasado³⁷, que puede llegar a contrarrestar, en cierta medida, el aura de independencia y objetividad que debe acompañar el desarrollo de los procesos electorales, con vistas a asegurar la legitimidad de los resultados electorales y, por derivación, de la democracia representativa. Aunque, en la práctica, estos órganos de apoyo y colaboración se encuentran sujetos a la dirección, coordinación y supervisión constante de la AE, lo que neutraliza, de algún modo, su dependencia organizativa de la esfera política. En segundo lugar, como se ha destacado con anterioridad, son órganos necesarios para el buen desarrollo del proceso electoral, ya que sin su concurso la AE no dispondría de los medios suficientes para desarrollar con eficacia la administración y supervisión de las contiendas electorales, de ahí su importancia como complemento indispensable de la estructura organizativa al servicio de las elecciones.

En la Tabla 6.15 se exponen dos tipologías de órganos de apoyo y colaboración. Por un lado, aparecen los órganos subordinados a la administración gubernativa (OCE, Ministerio del Interior, Delegados y Subdelegados del Gobierno y Ayuntamientos, entre otros) y, por otro, los órganos dependientes de los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electorales que concurren a las elecciones (apoderados, interventores, representantes generales y de las candidaturas, y administradores generales y de las candidaturas). Las tipologías enumeradas si bien comparten una finalidad común, servir de apoyo a la AE en el ejercicio de sus competencias, también se diferencian en dos aspectos, su procedencia organizativa y su contenido funcional. Los órganos de apoyo y colaboración de la administración gubernativa pertenecen a las estructuras administrativas en las que se vertebra el Gobierno en sus distintos niveles territoriales (central, autonómico y local) y ejercen funciones principalmente relacionadas con la organización de las elecciones (la única excepción sería el caso de la OCE). En cambio, los otros órganos de apoyo y colaboración se encuentran vinculados a las fuerzas políticas que presentan candidaturas y sus funciones electorales se centran en el control y la supervisión del proceso electoral.

³⁷ El capítulo 3 aborda los antecedentes de la AE, donde se aprecia cómo en sus orígenes imperaba un modelo institucional gubernativo.

Tabla 6.15. Tipos de órganos de apoyo y colaboración

Tipo de órgano	Órganos integrantes	Funciones
Órganos de la administración gubernativa	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Oficina del Censo Electoral (OCE) ➤ Ministerio del Interior ➤ Servicio de Correos ➤ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ➤ Consulados ➤ Ayuntamientos ➤ Ministerio de Defensa 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Funciones de organización electoral (excepto la OCE, que también ejerce funciones de control y supervisión)
Órganos de las fuerzas políticas que presentan candidaturas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apoderados ➤ Interventores ➤ Representantes Generales ➤ Representantes de las Candidaturas ➤ Administradores Generales ➤ Administradores de las Candidaturas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Funciones de control y supervisión electoral

Fuente: elaboración propia

6.3.1. Los órganos de apoyo y colaboración de la administración gubernativa

Los órganos de apoyo y colaboración encuadrados en la administración gubernativa son una de las piezas clave en la organización de las elecciones. Principalmente, porque la mayor parte de las medidas de tipo material (elaboración de papeletas y sobres, confección y colocación de urnas, preparación de las secciones y ME o voto por correo, entre otras) son llevadas a cabo por las administraciones territoriales competentes (Delgado-Iribarren, 2001: 81). Esta situación pone en evidencia que, en la actualidad, se continúa otorgando un alto grado de participación a la administración estatal y local en los momentos cruciales del proceso electoral, sobre todo en la confección del censo y en el suministro de todos los medios personales y materiales que permiten a los órganos de la AE desempeñar sus funciones (Santamaría Pastor, 1987: 200-201). En vista de su importante relevancia para el desarrollo de los procesos electorales, Serena Velloso (1986: 94)³⁸ incluye estas unidades como elementos de la estructura organizativa de la AE, e incluso los califica como “otros órganos de la Administración Electoral”.

Los órganos de apoyo y colaboración dependen funcionalmente de los órganos electorales, aunque se encuentren vinculados desde una perspectiva organizativa al Gobierno. La AE dirige, coordina y supervisa, mediante la emisión de instrucciones y la revisión de cualquiera de sus actuaciones, las funciones que ejerce la administración gubernativa durante los periodos electorales. Entre la multitud de órganos gubernativos que participan en la gestión de los procesos electorales se destacan los siguientes: el Ministerio de Economía y Hacienda (a través de la OCE); las Delegaciones Provinciales de la OCE; el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación; el Ministerio de Defensa; el Ministerio de Fomento (mediante la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos); el Ministerio del Interior

³⁸ Serena Velloso incluye dentro de los “otros órganos de la Administración Electoral” a “los Jueces de Paz, Secretarías de los Juzgados de Paz, los Notarios, los Federatarios electorales, el Servicio de Correos, los Secretarios de los Ayuntamientos, la persona designada por la Administración para los efectos informativos” (Serena Velloso, 1986: 94-104).

(Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales de la Dirección de Política Interior); y los Delegados y Subdelegados del Gobierno.

A continuación, se analizan dos órganos de apoyo y colaboración de la administración gubernativa, el Ministerio del Interior y la Oficina del Censo Electoral (la OCE). En el caso del Ministerio del Interior, el estudio se solapa con las relaciones electorales entabladas, también, con otras unidades administrativas que intervienen en la organización de las elecciones, las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, y a su vez con todos aquellos órganos que se interrelacionan con la administración periférica en la gestión del proceso electoral (entre otros, Ayuntamientos y Juntas Electorales).

6.3.1.1. El Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior forma parte de la estructura organizativa de la Administración General del Estado. En su dimensión funcional se destaca una competencia general de perfil claramente electoral, la realización de las actuaciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales³⁹. Por ello, se ha creado una unidad administrativa, la Dirección General de Política Interior, a la que se le atribuye la dirección y coordinación de las actividades llevadas a cabo por otros actores políticos y administraciones públicas en materia electoral⁴⁰. En concreto, la Dirección General de Política Interior, a través de la Subdirección General de Procesos Electorales, ejecuta las funciones electorales siguientes⁴¹: la gestión de los procesos electorales y de las consultas directas al electorado, manteniendo, para ello, las relaciones necesarias con la AE y, en particular, con la JEC; el registro y la aplicación del régimen jurídico de los partidos políticos; la gestión de las subvenciones estatales anuales y de las subvenciones por gastos electorales de las formaciones políticas, según la legislación vigente; la tramitación de los asuntos que se deriven de las relaciones del Ministerio del Interior con las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno; la gestión de las competencias del departamento en relación con la protección y garantía del ejercicio de los derechos fundamentales de reunión y manifestación; y la gestión y coordinación con otros órganos gubernativos competentes en materia electoral, principalmente con los órganos autonómicos y con las unidades dependientes de otros departamentos ministeriales.

La disección del listado de tareas que dan cuerpo a cada una de las funciones enunciadas sobrepasaría con creces el contenido de este epígrafe. Como se ha puesto de manifiesto, la Dirección General de Política Interior dirige y coordina las funciones

³⁹ Sobre las funciones del Ministerio del Interior, véase el artículo 1.1 del RD 1181/2008, de 11 de julio, por el que se desarrolla la organización general del departamento ministerial (BOE núm. 171, de 16 de julio de 2008); modificado por RD 331/2009, de 13 de marzo (BOE núm. 74, de 27 de marzo de 2009).

⁴⁰ La Dirección General de Política Interior es un órgano directivo que depende de la Subsecretaría de Interior (artículo 9.3 del RD 1181/2008; modificado por el RD 331/2009).

⁴¹ Véase el artículo 11 del RD 1181/2008, modificado por el RD 331/2009.

electorales de otros órganos gubernativos que intervienen en el proceso electoral. Por ello, en las páginas siguientes, se analiza la interrelación que se establece entre esta unidad ministerial y los órganos de la administración periférica.

En la fase de preparación de las elecciones, la Subdirección General de Procesos Electorales desarrolla una serie de contactos permanentes (unidireccionales y bidireccionales) con las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. El contenido de las relaciones unidireccionales se articula con el envío de instrucciones y comunicaciones que tratan sobre la organización de determinados aspectos materiales relacionados con el proceso electoral. De este modo, el Ministerio del Interior suele remitir a los órganos periféricos las instrucciones siguientes:

- Instrucciones sobre el material electoral -impresos y sobres- que han de confeccionar las Delegaciones y Subdelegaciones, en especial, para aquellas administraciones autonómicas que tienen estatutariamente reconocida una lengua cooficial.
- Instrucciones sobre la contratación y confección del modelaje de sobres, impresos y papeletas (éstas solamente para los residentes ausentes en el extranjero), según las directrices oficiales⁴².
- Instrucciones sobre otros aspectos organizativos y logísticos: habilitación del almacén donde se deposita el material electoral -cabinas, urnas y soportes señalizadores de colegios y ME- por las empresas adjudicatarias, así como el material impreso a utilizar en el proceso electoral; planificación del transporte de los electores a las ME, que por sus especiales circunstancias así lo demanden, para el ejercicio del voto; y estudio para la adecuación de las características técnicas y cuantificación de los impresos, sobres y papeletas electorales.

Las relaciones bidireccionales conllevan un intercambio de información entre el órgano central y el órgano periférico. De este modo, las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno envían también una serie de datos fundamentales al Ministerio del Interior, entre otros, los siguientes:

- Disposiciones relativas al proceso electoral en cuestión, que sean publicadas en los respectivos Boletines Oficiales de la Provincia y de la correspondiente Comunidad Autónoma.
- Enumeración de las JEP y JEZ y de su personal con el objeto de publicar estos datos en el Boletín Oficial respectivo.
- Comunicación del número de municipios, secciones, ME y censo electoral correspondiente a la provincia, agrupados por índice de población (menos de 20.000 y más de 20.000 habitantes).

⁴² Los modelos oficiales se establecen en el RD 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, modificado por el RD 1382/2002, de 20 de diciembre.

- Información de todas las coaliciones electorales que concurren a las elecciones locales y elecciones autonómicas, que se constituyen ante las JEZ y las JEP.
- Remisión de las certificaciones de candidaturas presentadas y proclamadas por las JEZ (en el caso de elecciones locales)⁴³, junto con el listado de los miembros que integran cada candidatura y el código de identificación de partidos.
- Comunicación, en su caso, de la interposición de recursos contra las candidaturas proclamadas, cualquiera que sea el proceso de que se trate.
- Información del número de sobres enviados que contienen la documentación electoral necesaria para el ejercicio del voto por correo.
- Información sobre el voto de los inscritos en el censo de residentes en el extranjero. En este caso, se comunica el número de electores a los que se les remite la documentación electoral para el voto, fecha de entrega de papeletas de votación de cada uno de los procesos a la Delegación Provincial de la OCE, número de sobres enviados de documentación electoral para el voto y fecha de remisión.

Por otra parte, las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno articulan otras líneas de comunicación (reuniones) con otro tipo de actores electorales cuyo objetivo es adoptar acuerdos que afectarán a la organización del proceso electoral. En concreto, los contactos se establecen con los presidentes de las Juntas Electorales, los secretarios de Ayuntamiento, los Delegados Provinciales de la OCE y los responsables de las consejerías de la administración autonómica. De este modo, como se puede observar en la Tabla 6.16, los órganos periféricos inician, a su vez, un entramado de actividades de colaboración y apoyo, todas ellas destinadas a la gestión de las elecciones.

Tabla 6.16. Actividades electorales conjuntas entre las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y otros actores del proceso electoral

Actores	Actividades electorales
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno ➤ Responsables de las consejerías de los Gobiernos Autonómicos⁴⁴ 	Acordar las acciones conjuntas a realizar, de acuerdo con la colaboración que el Gobierno de la Nación pone a su disposición
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno ➤ Presidentes de las Juntas Electorales 	Recabar información sobre los medios humanos y materiales que deberán ser puestos a su disposición, así como el apoyo informático ⁴⁵
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno ➤ Secretarios de Ayuntamiento 	Establecimiento de la distribución del material e impresos a situar en las ME, así como la posibilidad de que los colegios electorales dispongan de accesos adecuados para los electores discapacitados
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno ➤ Delegados Provinciales de la OCE 	Detectar las necesidades de documentación electoral -sobres y papeletas de votación- para el voto por correo de los electores residentes en España y en el extranjero, así como la información de los censos electorales, municipios, secciones, ME y de la documentación enviada para el voto por correo

Fuente: elaboración propia.

⁴³ En el caso de elecciones autonómicas las candidaturas se presentan y proclaman por las JEP, a las que se les remite las certificaciones correspondientes.

⁴⁴ En el caso de elecciones autonómicas.

⁴⁵ Las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno tienen la competencia de formalizar la contratación del personal colaborador.

A través del estudio de las funciones electorales de apoyo ejercidas por el Ministerio del Interior se ha detectado como en la organización de las elecciones intervienen multitud de actores procedentes de la administración gubernativa. De este modo, las actividades desempeñadas, en particular, por el departamento ministerial implican, en muchas ocasiones, el establecimiento de una serie de interconexiones con otros órganos gubernativos y de la AE (los órganos de la AE, los Delegados y Subdelegados del Gobierno, entre otros). Además, estos órganos (los Delegados y Subdelegados del Gobierno) suelen iniciar, al mismo tiempo, nuevas líneas de contacto con otros colaboradores en la organización electoral (Ayuntamientos y Delegados Provinciales de la OCE, entre otros). En suma, cada vez que se activa un proceso electoral se origina un complejo entramado de interrelaciones organizativas, cuya finalidad no es otra que conjugar o coordinar diversas tareas de apoyo o colaboración para que las elecciones se puedan desarrollar de manera eficaz.

6.3.1.2. La Oficina del Censo Electoral (OCE)

El censo electoral es un instrumento vital para el buen desarrollo de las elecciones, sobre todo porque contiene la inscripción de los ciudadanos que reúnen los requisitos para ser elector y que no se encuentran privados definitiva o temporalmente del derecho al sufragio. Por tanto, mediante el censo se detecta quienes son los sujetos legitimados para ejercer su derecho al voto y, de esta manera, se contribuye a evitar desviaciones e irregularidades que desvirtúen el proceso electoral. De este modo, la formación y continuada actualización del censo electoral encierra una operación de indudable proyección técnica, pero no exclusivamente técnica, pues políticamente un control indebido del censo engendra un abuso de poder, puede ser el origen de un fraude electoral que viole la voluntad popular en la elección de sus representantes (Cano Mata, 1988:423).

Desde el año 1890, la formación y la supervisión del censo electoral era una función electoral que competía a la AE, a través de las Juntas Electorales del Censo Electoral, cuya denominación reflejaba, sin lugar a dudas, su vertiente funcional. Esta situación varió a raíz del procedimiento electoral del año 1977, al conferirse la formación del censo al Instituto Nacional de Estadística, órgano que desempeñaba sus actividades censales bajo la dirección y supervisión de la AE.

En el contexto actual y a raíz de la aprobación e implantación del procedimiento electoral de 1985 se produce un giro institucional importante en la gestión del censo. En este sentido, como novedad significativa, se originó un órgano autónomo dependiente del Instituto Nacional de Estadística encargado expresamente de la formación y gestión del censo: la Oficina del Censo Electoral (OCE). Sin embargo, la propuesta de insertar este órgano gubernativo en la gestión de las elecciones provocó reacciones adversas en los

debates parlamentarios⁴⁶. Más que nada, porque la gestión del censo electoral se consideraba como uno de los pilares básicos para la celebración de unas buenas elecciones y, por ello, se estimaba conveniente que su configuración organizativa quedara claramente desvinculada de la administración gubernativa con vistas a no levantar sospechas sobre la objetividad e imparcialidad de sus actuaciones. Estas circunstancias se pusieron de manifiesto en la sede parlamentaria, al señalar lo siguiente:

"la primera clave para una buenas elecciones, para unas elecciones auténticas, es disponer de un buen censo en cuanto a su elaboración, a la dirección imparcial de su elaboración, corrección de errores, etcétera (...). Una elaboración de un censo gubernamentalizado es grave. Obliga a suscitar la pregunta de por qué se intenta establecer. Yo prefiero no contestarla e invitar al Gobierno de la nación a que rectifique cuestión tan capital".
(Alzaga Villamil, DSCD, núm.174, 5 de diciembre de 1984, pp. 8069 y 8070)

A pesar de las controversias que acompañaron la concreción organizativa del censo electoral, en la actualidad la gestión del censo es una función que corresponde a la OCE, órgano que depende de la administración gubernativa. De este modo, la OCE pasó a ser un unidad de apoyo y colaboración de la AE. Sin embargo, se debe matizar que algunos autores suelen incluir a la OCE como un elemento organizativo de la estructura electoral, al apoyar sus argumentos en una interpretación amplia del modelo institucional de la AE española⁴⁷ basado en su dimensión funcional y no en las características definitorias de sus órganos electorales (entre otros, Alcón Zaragoza, 1990: 23; Bastida Freijedo, 1986: 35; Bassols Coma, 1997: 427; Figueruelo Burrieza, 1993: 124; González Hernández, 1996: 67; Torre Serrano, 1995: 53; Rodríguez García, 1993: 76; Torres del Moral, 1992).

Hoy en día, la OCE es un órgano que pertenece a la administración gubernativa, en concreto, se encuentra vinculado al Instituto Nacional de Estadística, perteneciente al Ministerio de Economía y Hacienda. Esta subordinación organizativa se hace todavía más patente en su composición, ya que la dirección de la OCE es ejercida por el presidente del Instituto Nacional de Estadística⁴⁸, cuyo nombramiento y cese corresponde al Gobierno.

La finalidad principal de la OCE es posibilitar el control de las operaciones electorales con la finalidad de que no puedan emitir el sufragio aquéllos que no tienen derecho al mismo⁴⁹. Para el buen cumplimiento de su misión institucional, la OCE se desconcentra en Delegaciones Provinciales y cuenta, también, con la colaboración de los Ayuntamientos y Consulados. En consecuencia, en la formación y gestión del censo cooperan y colaboran,

⁴⁶ En este sentido, el grupo parlamentario mixto (Bandrés Molet) solicitaba que la OCE no dependiera del Instituto Nacional de Estadística y que por tanto se suprimiera ese apartado del artículo 29. Para ello, exponía lo siguiente: "Yo pienso que la Ley Electoral tendría que aprovechar la oportunidad para configurar una verdadera Administración Electoral, absolutamente separada o distinta del órgano gubernamental que es en realidad el INE (Instituto Nacional de Estadística), sin perjuicio naturalmente de las asistencias técnicas de este organismo, que puede prestar su colaboración" (DSCD, Serie A, 18 de abril de 1985, número 199, p. 9131). Esta propuesta no prosperó, ya que la OCE sigue dependiendo a nivel organizativo del Instituto Nacional de Estadística.

⁴⁷ El capítulo 5, "El modelo institucional de la AE española (1985-2008)", aborda el modelo institucional amplio de la AE española.

⁴⁸ Véase el artículo 5.2.f) del RD 508/2001, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Estadística (modificado por el RD 759/2005, de 24 de junio, y el RD 947/2003, de 18 de julio).

⁴⁹ Acuerdo de la JEC del 5 mayo de 1977.

también, diferentes unidades administrativas. De este mapa organizativo, la OCE se destaca como el órgano gestor principal y, en este sentido, ejerce una serie de funciones relevantes para el buen desarrollo del proceso censal. Por un lado, coordina la elaboración del censo electoral dirigiendo instrucciones a los Ayuntamientos y Consulados, así como a los responsables del registro de penados y rebeldes. Junto con ello, supervisa el proceso de formación del censo, inspeccionando a los Ayuntamientos y Consulados. Además, controla y revisa de oficio las altas y bajas tramitadas por los órganos competentes y elabora un fichero nacional de electores. Por otro lado, elimina las inscripciones múltiples de un mismo elector que no han sido detectadas por los Ayuntamientos y Consulados. Asimismo, crea las listas electorales provisionales y definitivas. Por último, resuelve las reclamaciones contra los órganos que participan en las operaciones censales y, en particular, las planteadas por la inclusión y exclusión indebida de una persona en las listas electorales, agotando sus resoluciones la vía administrativa.

En el año 1991, a raíz de la reforma del procedimiento electoral del año 1985, se produjo un nuevo intento de desvinculación de la OCE respecto a la esfera gubernativa. En este sentido, algunos grupos parlamentarios propusieron, con el objeto de crear una AE plena, independiente y transparente⁵⁰, que la OCE dependiera, tanto en lo organizativo como en lo funcional, de la JEC. Sin embargo, esta iniciativa parlamentaria no llegó a prosperar y solo se otorgó a la JEC una nueva función electoral, el dirigir e inspeccionar el órgano censal. Esta actividad electoral no era del todo innovadora, ya que se retomó del modelo electoral que imperó en la transición y consolidación de la democracia en España (1977-1985).

Para terminar, más allá de su ubicación organizativa, la OCE tiene una indiscutible participación en los procesos electorales, convirtiéndose, así, en “un órgano de apoyo permanente” de la AE (Torre Serrano, 1990: 509).

6.3.2. Los órganos de apoyo y colaboración de las fuerzas políticas

Las Juntas Electorales y las ME no son los únicos órganos que ejercen funciones de control y supervisión en los procesos electorales, ya que “son los partidos los que están llamados a crear un ambiente electoral transparente antes y durante las elecciones, los llamados a la vigilancia de este ambiente mediante sus intervenciones y agentes” (De Cabo de la Vega, 1994: 115). Es decir, tanto los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones como los agentes designados por ellos (representantes generales y de las candidaturas, apoderados e interventores) desarrollan importantes actividades de inspección a lo largo del ciclo electoral.

⁵⁰ BOCG, Congreso de los Diputados, número 46-3, 6 de febrero de 1991, p. 28.

La participación de los partidos políticos, en primera persona, en el control de las elecciones se articula mediante las actuaciones siguientes: la designación de los representantes en la Comisión de Radio y Televisión, órgano que elabora la propuesta de distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral; la elevación de consultas a las respectivas Juntas Electorales⁵¹; la posibilidad de recurrir las decisiones de los órganos de administración de los medios de comunicación de titularidad pública y televisión privadas en periodo electoral⁵²; y la facultad de interponer o de oponerse al recurso contencioso electoral sobre proclamación de electos.

Los órganos electorales de apoyo y colaboración se integran por diferentes figuras de carácter obligatorio o voluntario, los apoderados, los interventores, los administradores generales y de las candidaturas y los representantes generales y de las candidaturas. Estos actores son nombrados por los partidos políticos que concurren a las elecciones bien de manera directa, bien indirecta, a través de sus representantes (en el caso de los apoderados e interventores), y sus actividades de supervisión se extienden a los puntos álgidos del proceso electoral, entre otros, la votación, el escrutinio provisional, el escrutinio general, la proclamación de candidaturas y las impugnaciones judiciales. La participación de estas figuras en el control de los procesos electorales se deriva de un interés particular, ya que los partidos políticos son los interesados indiscutibles en los resultados electorales y, por ello, durante el desarrollo de las contiendas electorales, su punto de mira se suele focalizar en la inspección de todas aquellas actividades que puedan darle o no la victoria en las elecciones.

6.3.2.1. Representantes generales y representantes de las candidaturas

Los representantes generales, al igual que los representantes de las candidaturas, encarnan los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones ante la AE. Si bien estas figuras simbolizan a los partidos políticos, el contenido de su representación no es el mismo. El representante general actúa en nombre de todas las candidaturas o listas de candidatos presentadas por los partidos políticos en las circunscripciones. En cambio, el representante de la candidatura solo personifica a los candidatos incluidos en cada candidatura o lista de candidatos.

La designación del representante general es llevada a cabo por el representante legal de su entidad política, que aparezca como tal en el registro de partidos políticos del Ministerio del Interior, en un plazo de nueve días⁵³ desde la convocatoria de las elecciones⁵⁴.

⁵¹ Con respecto a las consultas se destaca que las consultas de carácter general que “supongan interpretación de la Ley” se harán ante la JEC. En los demás casos se harán ante la JEP o la JEZ correspondiente, siempre que a su respectiva jurisdicción corresponda el ámbito de competencia del consultante (Acuerdo de la JEC de 3 de abril de 1987).

⁵² Instrucción de la JEC de 4 de enero de 1985.

⁵³ La JEC ha flexibilizado el plazo de presentación del nombramiento de los representantes generales, señalando que “es posible las designaciones tardías, pero sin que suponga retrotraer actuación alguna del proceso

El nombramiento cobra efectividad cuando sus datos (nombre y apellidos, domicilio, documento nacional de identidad y teléfono) se presentan ante la JEC. En el escrito de solicitud de nombramiento se deja constancia, también, de que el designado reúne las condiciones para ser representante general y de que acepta, mediante su firma, la designación⁵⁵.

Los representantes de las candidaturas son elegidos por el representante general en las elecciones generales. En las elecciones locales, el representante general nombra a un representante por cada provincia, que designa, a su vez, a los representantes de las candidaturas de su ámbito territorial. En el caso de elecciones europeas solo se contemplan dos figuras, el representante general y el representante provincial. El primero nombra al representante provincial que actúa en nombre de la única candidatura nacional ante las JEP.

El procedimiento electoral no contempla de manera expresa la vertiente funcional de los representantes generales, por lo que se entiende que su papel de representación del conjunto de candidaturas de una misma fuerza política solo se activa ante la JEC. De esta forma, muchas de las competencias de los representantes de las candidaturas son asumidas por los representantes generales, en atención al ámbito territorial del problema planteado y del esquema de competencias de las respectivas Juntas Electorales (Santolaya Machetti, 1999: 95). Entre las funciones desempeñadas por los representantes de las candidaturas se destacan las siguientes: recibir toda la información destinada a los candidatos; actuar en nombre de los candidatos en procedimientos judiciales en materia electoral; designar a los apoderados e interventores; denunciar irregularidades de las candidaturas e interponer el recurso contencioso contra la proclamación de candidaturas; formular reclamaciones y protestas sobre la votación, el escrutinio provisional, el acta de sesión de las ME y el escrutinio general; asistir y hacer observaciones en el escrutinio general, solicitando a la Junta Electoral, si procede, copia del acta de la sesión; firmar el acta de constitución y el acta de escrutinio de la Junta Electoral en el escrutinio general; e interponer u oponerse al recurso contencioso electoral sobre proclamación de electos. Además, los representantes de las candidaturas participan en el proceso de designación del personal académico y/o profesional de las Juntas Electorales. En este sentido, eligen mediante propuesta conjunta a dos de los vocales de las JEP, entre profesores titulares de derecho o de ciencias políticas y sociología o juristas residentes en la provincia, y a dos de

electoral, sino simplemente que pueda actuar como tal a partir de su designación” (Acuerdos de la JEC de 5 de mayo de 1987 y de 29 de marzo de 1991).

⁵⁴ Acuerdo de la JEC de 22 de noviembre de 1989.

⁵⁵ *“Los datos que han de figurar en la designación del representante general de una entidad política ante la Junta Electoral Central por el representante legal de la misma son el nombre y apellidos, domicilio, documento nacional de identidad y teléfono, haciendo constar en el escrito de nombramiento que el designado reúne las condiciones para ello y acepta la designación con su firma”* (Acuerdo de la JEC de 4 de octubre de 1991).

los vocales de las JEZ, entre licenciados de derecho o de ciencias políticas y de sociología residentes en el partido judicial.

6.3.2.2. Apoderados e interventores

Los apoderados e interventores son nombrados de manera voluntaria e indirecta por las entidades políticas que presentan candidaturas a las elecciones.

Los apoderados son reclutados por los representantes de cada candidatura entre ciudadanos que sean mayores de edad y que tengan pleno uso de sus derechos civiles y políticos. La formalización del apoderamiento se realiza ante notario o ante el secretario de la JEP o de la JEZ. Los interventores son designados⁵⁶, también, por los representantes de las candidaturas, en un número máximo de dos por cada ME, entre aquellos electores que estén inscritos en el censo electoral. En el caso de que se seleccione a un elector que no se encuentre inscrito en el censo correspondiente a la circunscripción electoral en la que debe ejercer su cargo, la JEZ solicitará a la OCE la remisión urgente de la certificación de inscripción en el censo electoral, siempre y cuando no haya sido presentada previamente por el propio interesado.

El papel de estas dos figuras políticas consiste principalmente en realizar tareas de apoyo y colaboración relacionadas con el control de las elecciones en la fase constitutiva del ciclo electoral. En concreto, tanto los apoderados como los interventores examinan el desarrollo de las operaciones que acompañan el ejercicio del sufragio, inspeccionan el escrutinio provisional, formulan reclamaciones y protestas y reciben, tras su solicitud, una copia gratuita de las actas de constitución y sesión de la ME. En esta etapa del proceso electoral, los interventores adquieren un mayor protagonismo, porque cada candidatura puede elegir un interventor para asistir y participar con voz pero sin voto⁵⁷ en las deliberaciones de las ME y firmar junto con los vocales de estos órganos electorales las actas de constitución y de sesión. Además, si lo desean, pueden acompañar a los miembros de las ME a entregar la documentación electoral en la sede del Juzgado de Primera Instancia o de Paz.

Por otro lado, si bien la dimensión funcional de los interventores se focaliza en el acto de la votación y el escrutinio provisional, en el caso de los apoderados sus competencias se amplían, también, al escrutinio general. En este sentido, los apoderados forman parte del personal encargado de verificar la documentación electoral que recoge el recuento y la suma de los votos admitidos en las ME. Por ello, junto con los miembros del órgano electoral competente y los representantes de las candidaturas, suscriben el acta de constitución y el

⁵⁶ El nombramiento de los interventores se puede llegar a producir hasta tres días antes de la elección (artículo 78.1 de la LOREG)

⁵⁷ En caso de ausencia de los interventores, los apoderados pueden asistir y participar con voz pero sin voto en las deliberaciones de la ME (artículo 79.4 de la LOREG).

acta de escrutinio de la Junta Electoral. Además, tras finalizar la actividad de recuento general, pueden presentar reclamaciones y protestas que versen sobre las incidencias que contienen las actas de sesión de las ME o el acta de la sesión de escrutinio de la Junta Electoral, así como interponer los recursos correspondientes si los acuerdos de los órganos electorales no se ajustan a sus demandas.

6.3.2.3. Administradores generales y administradores de las candidaturas

Los últimos órganos de apoyo y colaboración vinculados a los partidos políticos son los administradores generales y los administradores de las candidaturas.

El administrador general es el responsable de los ingresos y de los gastos, de la contabilidad de cualquier partido, federación o coalición que presenta su candidatura en más de una provincia. El administrador de las candidaturas ejerce esta función pero dentro de una misma provincia, actuando bajo la responsabilidad del administrador general. Para ser administrador electoral solo se exige como requisito formal ser ciudadano mayor de edad y estar en pleno uso de los derechos civiles y políticos. Además, los dos cargos se pueden concentrar en un mismo candidato.

Estas dos figuras comparten la responsabilidad de las cuentas y de los gastos de los partidos, federaciones o coaliciones electorales derivados de la celebración de las elecciones. Por ello, representan las candidaturas electorales ante la AE con el objeto de informar sobre esta materia y solicitar las convenientes subvenciones y adelantos para costear la puesta en marcha de una campaña electoral.

Para concluir, solo destacar que a lo largo de este capítulo se ha podido apreciar cómo las elecciones constituyen un proceso complejo, en el que se produce “una secuencia de actividades y de interrelaciones desplegadas y sostenidas por los órganos electorales, candidatos, partidos y demás agrupaciones políticas y que tienen como propósito la preparación, desarrollo y vigilancia del ejercicio de la función electoral así como la determinación, declaración y publicación de resultados” (Brea Franco, 1989: 16). De este modo, desde una perspectiva amplia, en todo proceso electoral participan en su administración, control y supervisión no solo aquellos órganos creados *ad hoc* para garantizar el cumplimiento de las reglas del juego electoral, que las elecciones se celebren con pleno respeto a la legalidad vigente, con igualdad, objetividad y transparencia, sino también aquellos órganos subordinados a la administración gubernativa y a los partidos políticos que colaboran con la AE española en el desarrollo de su importante misión institucional. Estos últimos órganos de apoyo se caracterizan por su estrecha vinculación con la esfera gubernativa y política, lo que cuestiona, sin duda, su independencia funcional. Sin embargo, sus posibles discrecionalidades se ven restringidas por el hecho de que sus

actuaciones deben atenerse al marco electoral vigente y, además, se encuentran sujetas a la dirección y supervisión de la AE, lo que contribuye a asegurar, en cierta medida, su neutralidad política.

CAPÍTULO 7

EL PERSONAL DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL

“Muchas veces el éxito y la eficiencia de una institución, más que de las directrices que la orientan, depende del acierto de su estructura mecánica”¹

Recaséns Siches

“La eficacia de la administración, como de toda organización, depende en gran medida del número y de la competencia de los agentes de que dispone para asegurar el funcionamiento de sus servicios” (Chevalier y Loschak, 1986:412). Este enunciado pone en evidencia que tanto desde una perspectiva cuantitativa -cantidad de recursos- como cualitativa -perfil profesional y capacidad competencial- existe un cierto determinismo, una relación directa de causa-efecto, entre los medios personales de los que disponen las instituciones y el cumplimiento de sus fines. Sobre todo, porque “la organización no es más que un ente abstracto que solo tiene existencia práctica en la medida que cobra vida a través de sus componentes humanos” (Olías de Lima, 1995:11). Por ello, “las organizaciones son unidades sociales (o agrupaciones humanas) intencionalmente construidas y reconstruidas para lograr objetivos específicos” (Chiavenato, 2000:15).

En base a lo señalado, el factor humano se destaca como uno de los elementos primordiales para la consecución de los objetivos tanto de las organizaciones, en su conjunto, como de cada una de las partes en las que se vertebra su estructura formal, de sus unidades administrativas, en particular. Si este hecho se transpola al escenario organizativo de la AE, a la JEC como superior jerárquico de la estructura administrativa al servicio de las elecciones, se puede concretar que el personal de la JEC se convierte en un factor administrativo estratégico de cara a mejorar la eficacia y eficiencia del órgano electoral tanto desde una perspectiva microfuncional como macroinstitucional. Desde un enfoque micro, los recursos humanos se consideran elementos indispensables para que la institución electoral pueda ejercer sus funciones: la dirección, la gestión y la supervisión de las elecciones. Desde un punto de vista macroinstitucional, la existencia de un personal neutral y cualificado contribuye a que el órgano supremo electoral pueda cumplir su importante misión institucional, ya que una “estructura mecánica” adecuada ayudará a que

¹ Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, número 343, de 24 de mayo de 1933, p.13054.

los procesos electorales se desarrollen con igualdad, objetividad y transparencia, con pleno respeto a las reglas del juego electoral. Solo de este modo las elecciones se percibirán como legítimas –libres y justas- por todos los actores intervinientes (electores y elegibles) y se alcanzará un cierto grado de calidad de la democracia, al asegurarse que los resultados electorales se adecuan, responden y reflejan la voluntad popular.

En el capítulo 4 se ha podido comprobar como a finales del siglo XIX se inició una ola de modernización en la estructura administrativa al servicio de las elecciones, que se distinguió por su ruptura con el modelo institucional gubernativo que imperó desde los orígenes de la AE española. Por ello, cuando se creó la JEC (1890) una de las prioridades fundamentales fue, a partir de entonces, dotar al nuevo órgano electoral de un diseño institucional más independiente del ámbito político y/o gubernativo con el objeto de garantizar el desarrollo eficaz de su importante misión institucional. El foco neurálgico de las reformas se centralizó en su vertiente interna, en concreto, en el personal que constituía la unidad electoral. En este sentido, el personal de la AE se configuró como un factor administrativo estratégico, porque se interpretó que el camino hacia la neutralización política de la estructura electoral se lograba mediante la incorporación en sus filas de un personal imparcial y desvinculado de la esfera política, gubernativa y partidista.

El capítulo que se presenta tiene como cometido principal analizar el personal de la JEC desde una perspectiva amplia. Por ello, el estudio no solo engloba aquellos miembros que adoptan las decisiones y que, por tanto, pueden ser susceptibles de manipulación política, gubernativa o de cualquier otra índole, sino también todos aquellos efectivos que sirven de apoyo o prestan sus servicios en la institución electoral con la finalidad de que pueda llevar a cabo la dirección, la gestión y el arbitraje del proceso electoral.

El contenido de este epígrafe se ha estructurado en los apartados siguientes. Primero se realiza una aproximación a los diferentes modelos que se prevén para la clasificación del personal de la JEC, el modelo amplio y el modelo mínimo, junto con aquellas iniciativas de reforma y reajuste de estos enfoques generales. En una segunda parte, se investiga al personal rector de la JEC, desde una perspectiva general². En concreto, se exponen varios de los aspectos básicos que definen a este colectivo: su composición, los principios que rigen su funcionamiento interno, la forma de adoptar sus acuerdos, sus tipos de decisiones y las notas determinantes de su perfil -la imparcialidad y la objetividad-. A continuación, se procede al estudio de otra de las variables internas de la JEC, su personal administrativo. En este caso, se destaca la vinculación entre este personal y la administración parlamentaria. Además, se hace un recorrido diacrónico por el aparato administrativo que ejerce de apoyo técnico y burocrático. Junto a ello, se abordan las

² El personal rector tiene una gran relevancia política e institucional y, por ello, se aborda de manera específica en el capítulo 8, "El personal rector de la Junta Electoral Central".

características de los diferentes tipos de personal que conforman la Secretaría de la JEC, tanto de manera permanente como temporal, haciendo hincapié en cada una de las etapas en que se destacan reformas que alteran la estructura interna del órgano administrativo. Por último, se dedica un apartado específico al personal gubernativo, representando por el director de la OCE, otra de las categorías de personal que colabora como apoyo técnico de la JEC en sus distintas sesiones, analizando, entre otras cuestiones, sus peculiaridades y las propuestas de mejora que abogan por una ampliación de este colectivo.

7.1. Los modelos de personal en la JEC

Los pocos autores que se han aproximado al estudio de la dimensión interna del órgano supremo electoral lo han hecho de una manera descriptiva y sin compartir un criterio homogéneo sobre los miembros que constituyen su estructura formal. Por tanto, desde una perspectiva teórica, no existe un único modelo de personal que englobe a los sujetos que componen la JEC, sino diferentes puntos de vista que abordan la vertiente intraorganizativa del órgano electoral de manera general, sin profundizar y realizar un análisis exhaustivo.

Más allá de estas limitaciones teóricas, a la hora de emprender el estudio del personal de la JEC se pueden diferenciar dos perspectivas (ver Tabla 7.1): un modelo de personal amplio y un modelo de personal mínimo. Si bien el primer enfoque analítico cuenta con pocos adeptos (Torre Serrano, 1990; Santolaya Machetti, 1999), en el polo opuesto se encuentra el modelo mínimo, ya que la mayor parte de los autores, como se verá a continuación, se adscriben a él.

Tabla 7.1. Modelos de personal en la JEC

Modelo de personal	Definición	Personal de la JEC
Modelo amplio	El personal de la JEC se compone de todos los sujetos que intervienen o colaboran de diferente manera en la conformación de las decisiones y en el desarrollo de las funciones del órgano electoral	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personal rector. Los ocho vocales magistrados del Tribunal Supremo y los cinco vocales catedráticos de derecho y/o de ciencias políticas y de sociología ➤ Personal administrativo. Secretario de la JEC y personal adscrito a la Secretaría ➤ Personal gubernativo. El Director de la OCE
Modelo mínimo	El modelo de personal de la JEC aparece reflejado en el artículo 9.1. de la LOREG	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personal rector. Los ocho vocales magistrados del Tribunal Supremo y los cinco vocales catedráticos de Derecho y/o de Ciencias Políticas y de Sociología

Fuente: elaboración propia a partir de Torre Serrano (1990), Santolaya Machetti (1999) y artículo 9.1 de la LOREG.

La diferenciación entre estos dos modelos tiene una trascendencia jurídica y politológica, ya que en la clasificación se utilizan, sobre todo, indicadores normativos y políticos. Esta circunstancia se hace más evidente en el modelo mínimo de personal. Esta categoría analítica no solo responde a criterios jurídicos y procedimentales, ya que este personal se contempla de manera explícita en el artículo 9.1 de la LOREG, sino también

politológicos, porque este enfoque pone el acento en los miembros de la JEC que se encargan de adoptar las decisiones (personal rector), de ahí su destacable relevancia política tanto para el funcionamiento de los procesos electorales, en particular, como para el sistema político democrático-representativo, en su conjunto. Este modelo mínimo se recoge, también, en el modelo amplio de personal, por lo que en la clasificación propuesta se establece una clara interrelación entre la vertiente jurídica y la politológica.

7.1.1. El modelo amplio de personal

En el modelo amplio de personal se consideran miembros de la JEC todos aquellos colectivos que participan o contribuyen bien de manera directa (a través de su presencia en las sesiones de la JEC) bien indirecta (como apoyo burocrático) a que el órgano supremo electoral pueda ejercer sus distintas actividades electorales y adoptar todas y cuantas decisiones sean necesarias con vistas a poder llevar a cabo la dirección, la gestión y el arbitraje de cada una de las fases que conforman el ciclo electoral. Según este punto de vista, la estructura interna de la JEC se compone de varios tipos de personal (el personal rector, el personal administrativo y el personal gubernativo) que se diferencian por su vinculación organizativa (órgano procedencia) y por su contenido funcional (ver Tabla 7.2).

Tabla 7.2. Tipologías de personal de la JEC. Notas organizativas y funcionales

Tipo de personal	Vinculación organizativa	Actividad funcional
Personal rector	Doble vinculación: ➤ Poder judicial ➤ Administración universitaria	➤ Tomar decisiones
Personal administrativo	➤ Administración parlamentaria	Doble actividad: ➤ Asesoramiento técnico ➤ Apoyo burocrático
Personal gubernativo	➤ Administración General del Estado	➤ Asesoramiento técnico

Fuente: elaboración propia.

Desde una perspectiva organizativa, el personal de la JEC depende de estructuras administrativas diferenciadas. Por un lado, los sujetos que constituyen el personal rector tienen una doble procedencia; pertenecen al poder judicial (vocales-magistrados del Tribunal Supremo) y al ámbito universitaria (vocales-catedráticos). El personal administrativo forma parte de la administración parlamentaria, se provee entre los distintos cuerpos de funcionarios que prestan sus servicios en las Cortes Generales. En el caso del director de la OCE, esta figura tiene una conexión organizativa con la administración gubernativa.

Desde una dimensión funcional, la JEC está configurada por el personal rector, el encargado de adoptar decisiones, y por todas aquellas categorías de personal, el personal administrativo y el personal gubernativo, que desempeñan actividades de apoyo en la JEC. Estos tres colectivos tienen en común su presencia, a través de diferentes figuras, en las sesiones del órgano electoral y su cooperación, en diverso grado, en sus deliberaciones. En

este último caso, el personal rector se le otorga una participación trascendente, ya que no solo interviene en los debates de la JEC sino que se le asigna, además, el derecho a voto. Asimismo, existen otras figuras (el Secretario de la JEC, el director de la Secretaría Técnica³ y el director de la OCE) que asisten y participan, también, en las reuniones del órgano electoral, exponiendo sus opiniones, pero cuya intervención se restringe a la hora de ejercer el voto en la formalización de los acuerdos⁴.

En el personal administrativo y gubernativo se vislumbran dos tipos de actividades de apoyo. Por un lado, el personal gubernativo, representado por el director de la OCE, junto con el personal administrativo más especializado (el Secretario y el Director de la Secretaría Técnica de la JEC) colaboran en las sesiones del órgano supremo electoral desempeñando una actividad “técnica” y de “asesoramiento” (Cano Mata, 1988:395; García Soriano, 2000:84; Martínez Ruano, 2003:157; Rallo Lombarte, 1997:253). De este modo, influyen, de alguna manera, en la formación de la voluntad de los vocales que tienen asignada la competencia decisional. Por otro lado, existe un sector de personal que no interviene directamente en las reuniones de la JEC pero que ejecuta sus tareas más operativas y rutinarias. Este colectivo de perfil administrativo ejerce como instrumento burocrático necesario tanto en la preparación de cada una de las reuniones del órgano electoral como en la tramitación y el archivo de todos sus documentos, manteniendo y conservando su memoria institucional.

La composición de la JEC, desde un enfoque amplio, ha sido elogiada por Torre Serrano (1990) como uno de los puntos fuertes de cara a mantener la independencia en los procesos electorales. En especial, porque en su dimensión interna se destaca como colectivo mayoritario el procedente de la esfera judicial, lo que permite asegurar la imparcialidad y la neutralidad política en sus decisiones y actuaciones:

“(...) el mayor acierto de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General estriba en la mayoritaria participación del estamento judicial (...). Que los otros miembros –con voz y voto- hayan de ser Catedráticos y Profesores (...) de reconocido prestigio (...), es también algo merecedor de aplauso. Por lo demás, la elección de los respectivos Secretarios y suplentes de los mismos, así como la participación en la Junta Electoral Central del Director de la Oficina del Censo Electoral (...) son igualmente dignas de elogio. Todo ello ha dotado a la Administración Electoral de una muy real y efectiva independencia en todos los procesos electorales que han tenido lugar hasta ahora bajo la vigencia de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General”.
(Torre Serrano, 1990: XLI)

³ A partir de año 1995, se institucionalizó la participación de este Letrado de las Cortes Generales en las sesiones de la JEC, al asignarle expresamente esta competencia en la plantilla orgánica correspondiente.

⁴ A este respecto, la LOREG señala: “El Director de la Oficina del Censo Electoral y sus Delegados provinciales participan con voz pero sin voto en la Junta Central y en las provinciales, respectivamente” (artículo 12.1); y “Los Secretarios de las Juntas Electorales participan con voz pero sin voto en sus deliberaciones. Custodian en las oficinas donde desempeñan sus cargos la documentación de toda clase correspondiente a las Juntas” (artículo 12.2.).

7.1.2. El modelo mínimo de personal

La mayor parte de los teóricos (entre otros, Alcón Zaragoza, 1990:25; Arnaldo Alcubilla, 1999:87; Astarloa Huarte-Mendicoa, 1995:3838; García Soriano, 2000:80; González Hernández, 1996:74; Martínez Ruano, 2003:147-148) se han adherido al modelo mínimo de personal. Esta corriente utiliza como marco de referencia el procedimiento electoral vigente y, por ello, considera que la JEC se compone de los miembros que se reconocen explícitamente en él. En contraste con el modelo amplio, este enfoque simplifica y sitúa el objeto de estudio en una sola categoría de personal, el personal rector, es decir, en los trece vocales⁵ que ocupan el ámbito estratégico del órgano electoral, el centro neurálgico donde se toman las decisiones.

En definitiva, el modelo mínimo de personal interpreta que la JEC se integra por aquellos vocales que tienen un reconocimiento expreso en el marco normativo electoral (artículo 9.1. LOREG), que participan en las sesiones del órgano colegiado y que ejercen la competencia exclusiva de adoptar las decisiones. La centralidad del personal rector se debe a que la independencia y la objetividad que debe caracterizar a la JEC (tanto en sus decisiones como en el ejercicio de sus funciones) solo se puede asegurar y mantener a través de este elemento humano. De ahí que esta dimensión se destaque como una variable fundamental en el diseño institucional de la JEC. Solo si el personal rector, si los sujetos que adoptan las decisiones cuentan con una alta dosis de neutralidad política y desvinculación gubernativa se podrá garantizar que las elecciones se dirigen, gestionan y arbitran con transparencia, independencia, objetividad e igualdad y contribuir, de este modo, al desarrollo de la calidad de la democracia.

7.1.3. Otros modelos alternativos de personal

Existe un conjunto de autores (Cazorla Prieto, 1986:123; Gómez Gutiérrez, 1997:904; Pascua Mateo, 2007:84) que defiende una visión alternativa de los enfoques expuestos. En concreto, se originan dos tendencias, los que plantean una serie de reajustes principalmente optan por la reducción del modelo amplio, pero sin llegar al modelo mínimo de personal, y los que proponen innovar la estructura mediante la incorporación de nuevas figuras no contempladas hasta el momento en la dimensión interna de la JEC.

El modelo alternativo de reajuste entiende que la JEC se encuentra integrada por trece vocales -el personal rector-, más el Secretario. La introducción del Secretario en la estructura interna del órgano electoral se sustenta en el hecho de que el procedimiento

⁵ En este sentido el artículo 9.1. de la LOREG expone los siguiente: “La Junta Electoral Central es un órgano permanente y está compuesta por: a) Ocho Vocales Magistrados del Tribunal Supremo (...); b) Cinco Vocales Catedráticos de Derecho de Ciencias Políticas y de Sociología, en activo (...).”

electoral refleja su sustitución e inegibilidad junto con la de los vocales que conforman el personal rector (Pascua Mateo, 2007:88).

En el mismo sentido, pero desde una perspectiva diferente y más amplia, se pronuncia Rallo Lombarte (1997:259) al establecer una clasificación en la que pone el acento en la vertiente funcional de la JEC y en la temporalidad o permanencia de sus miembros. De este modo, el autor destaca tres ámbitos funcionales con sus correspondientes tipos de personal: las actividades permanentes de gestión administrativa, encabezadas por el Secretario; la dirección unipersonal y continua del Presidente que puede llegar a alcanzar un protagonismo exagerado, ante la urgencia y perentoriedad de la mayoría de los asuntos que se presentan ante el órgano supremo electoral; y la dirección colegiada y, aunque permanente, circunstancial del pleno de la JEC.

Este mapa organizativo refleja tres esferas funcionales con sus consiguientes medios personales. Sin embargo, el personal enumerado se puede concentrar en dos tipologías: el personal rector (Presidente y pleno de la JEC) y el personal administrativo (el Secretario de la JEC y los demás miembros que conforman el aparato burocrático). Principalmente porque el Presidente junto con el resto de los vocales de la JEC constituyen una estructura colegiada y desempeñan la misma actividad funcional: la adopción de las decisiones. A esto se le suma que el Presidente (al igual que el Vicepresidente) es elegido entre los vocales judiciales por todos los miembros del órgano electoral.

En lo relacionado con la exclusividad y la temporalidad, los vocales del órgano colegiado ejercen actividades permanentes y de manera parcial cuando son convocados para acudir obligatoriamente a las sesiones de la JEC, a la excepción del Presidente, que realiza sus funciones con dedicación exclusiva. Hay que matizar que en el personal administrativo, como se verá en las páginas siguientes, se pueden establecer, también, diferenciaciones que giran entorno a la permanencia y/o temporalidad de sus miembros, ya que, por un lado, existen puestos permanentes y, por otro, puestos temporales, el personal administrativo de apoyo en periodos electorales.

Las propuestas innovadoras defienden la inclusión de una nueva tipología de personal que participe y acompañe al personal rector y al personal administrativo en las deliberaciones de la JEC: los representantes del cuerpo electoral. Según Rallo Lombarte (1997:254), la incorporación de este colectivo “resultaría hartamente conveniente” para poder aportar “savia fresca” a las dinámicas internas de la JEC, ya que el cuerpo electoral es “el máximo protagonista de las elecciones”. Además, las posibles deficiencias de cualificación de este personal se solventarían al solicitarles como requisito la posesión de un perfil determinado, tener una formación o grado de instrucción específica. Respecto a su independencia, ésta se cubriría mediante la aplicación del “principio aleatorio” en su selección. De este modo, la presencia de la “voz” de los ciudadanos en la JEC contribuiría a

ampliar y enriquecer los diferentes puntos de vista con los que se abordan las cuestiones en el órgano electoral:

“El gélido formalismo que preside el procedimiento electoral sería aplicado e interpretado no solo por los operadores jurídico-políticos sino, también, por quienes expresasen la voz de los millones de ciudadanos que resultan movilizados por la convocatoria electoral y que, con el derecho de sufragio, ejercen la manifestación de sus derechos políticos”.
(Rallo Lombarte, 1997: 254-255)

En contra de esta opción se ha manifestado García Soriano (2000) al considerar que la implicación del cuerpo electoral puede incidir negativamente en la objetividad e independencia del órgano supremo de la AE:

“(…) por nuestra parte no vemos como puede conjugarse la composición mayoritariamente judicial por cuanto aporta independencia a la actuación de la Junta con la intervención de electores que lo harían, precisamente, y a falta de otro requerimiento, orientados por sus propias tendencias políticas”.
(García Soriano, 2000: 79 –nota a pie de página número 156-)

A continuación, se analiza al personal de la JEC desde una perspectiva amplia con el objeto de dar una visión lo más completa y rigurosa posible de su dimensión interna. La trayectoria se inicia con el personal rector, continúa con el personal administrativo y finaliza con el personal gubernativo.

7.2. El personal rector

El personal rector es el único colectivo de la JEC que tiene asignada la competencia exclusiva de adoptar decisiones. Sus acuerdos, resoluciones e instrucciones tienen una gran trascendencia para el buen desarrollo del proceso electoral, en particular, y de la calidad de la democracia, en general, ya que permiten garantizar la objetividad, la transparencia y la igualdad, el cumplimiento de las reglas del juego electoral, en cada una de las elecciones que se celebran. Este personal asume la máxima dirección, gestión y supervisión del proceso electoral. Por ello, los miembros de las demás unidades administrativas en las que se vertebra territorialmente la AE (JEP, JECA, en su caso, y JEZ) dependen de sus decisiones, tanto desde una perspectiva organizativa -la JEC ocupa la cúspide de la estructura electoral- como funcional -el personal rector de la JEC tiene potestad de mando, ejerce la autoridad formal superior-. La capacidad de mando, de dirección y supervisión de estos vocales se extiende también a todos los actores que participan o colaboran de manera esporádica asumiendo funciones de organización y/o control durante las elecciones, a los miembros de la administración gubernativa y a los representantes de los partidos políticos⁶.

El personal rector se compone de trece vocales, ocho magistrados de Tribunal Supremo y cinco vocales catedráticos en Derecho y/o en Ciencias Políticas y Sociología. De este modo, la JEC está constituida por los más altos funcionarios de la carrera judicial

⁶ Sobre la participación de los órganos de colaboración en el proceso electoral véase el capítulo 6, “Las Juntas y Mesas Electorales y sus órganos de apoyo y colaboración”.

(magistrados del Tribunal Supremo) y de la carrera académica (catedráticos)⁷. La existencia de este doble perfil contribuye a ampliar los conocimientos y perspectivas de análisis a la hora de adoptar las decisiones, ya que la visión meramente aplicativa del derecho, propia del personal judicial, se complementa con la pluralidad de los enfoques jurídicos, sociológicos y políticos, con una perspectiva más amplia e interdisciplinar, que suele corresponderse con los vocales de la esfera universitaria.

Los trece vocales conforman una estructura colegiada⁸, por lo que la titularidad recae en varias personas, en un colectivo o colegio⁹. En concreto, la JEC se compone de un Presidente, un Vicepresidente y once vocales. La colegialidad presenta indudables ventajas para asegurar la neutralidad e imparcialidad en la toma de decisiones. Sobre todo porque un órgano colegiado soporta mejor que un órgano unipersonal las presiones políticas, gubernativas o de cualquier otro actor interesado en influir, tergiversar o manipular los resultados de las elecciones con el objeto de que le sean favorables.

Las decisiones del personal rector tienen como escenario operativo las reuniones de la JEC que se celebran en la sede de su Secretario, concretamente, en una dependencia del edificio del Congreso de los Diputados. En los últimos tiempos, se ha institucionalizado la periodicidad de las sesiones en periodo no electoral, por lo que los miembros de la JEC se suelen reunir el primer jueves de cada mes, salvo que la urgencia del asunto obligue a convocar y celebrar una sesión en otro momento¹⁰. Para que estas reuniones resulten válidas es indispensable la asistencia de, al menos, siete de los vocales. La presencia en las sesiones es obligatoria, por lo que se puede incurrir en responsabilidad cuando se deja de asistir sin haberse excusado y sin haberlo justificado oportunamente.

En relación con la forma en la que se toman las decisiones, el *modus operandi* se caracteriza por su alta dosis de pluralismo. Las dinámicas internas transcurren reforzándose las relaciones de colaboración y de intercambio de opiniones entre los vocales del órgano electoral, lo que suele conducir habitualmente a que los acuerdos se adopten por unanimidad o, en el caso de que esta no fuera posible, por una mayoría muy cualificada. Por tanto, como bien dice Norberto Bobbio (2001: 25), si la mayoría es una regla fundamental de la democracia en la adopción de decisiones “con mayor razón es válida una decisión tomada por unanimidad”. La búsqueda de la unanimidad como criterio fundamental en la toma de decisiones tiene como finalidad principal el asegurar la máxima credibilidad institucional de la JEC, al ser uno de los árbitros fundamentales del proceso electoral. De este modo, se

⁷ Las diferentes tipologías de personal rector, personal rector judicial y personal rector académico se abordan de una manera exhaustiva en el capítulo siguiente.

⁸ En el capítulo 5, se trata la titularidad de los órganos electorales y se aborda de una manera precisa la colegialidad de los órganos administrativos.

⁹ Los órganos colegiados suelen ser definidos como “*aquellos cuyo titular es un <<colegio>>, esto es, un conjunto de personas físicas cuyas distintas voluntades se fusionan en una voluntad superior que es la llamada voluntad colegial*” (González Pérez y González Navarro, 1993:369).

¹⁰ Acuerdo de la JEC de 16 de febrero de 2006.

contribuye no solo a garantizar el buen desarrollo de las elecciones sino también a reforzar la legitimidad del sistema político. Así lo expuso Paloma Biglino, catedrática de Derecho constitucional y vocal de la JEC (2004-2008), en su comparecencia como candidata al órgano supremo electoral:

“El criterio que tiene que predominar es uno solo, y es que hay que hacer todo lo posible desde una junta electoral para que predomine siempre la correcta formación de la voluntad popular expresada en las elecciones (...). Sí es bueno que una junta electoral intente por todos los medios llegar siempre a acuerdos, a consensos. Hay veces que hay que renunciar a parte de los planteamientos que uno tiene para llegar a un punto de equilibrio, pero sí es conveniente, sobre todo frente al electorado y frente a los ciudadanos, que se intenten encontrar puntos de contacto que permitan que las decisiones se tomen por unanimidad”.

(DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, pp. 5-6)

El proceso decisional del personal rector se suele desarrollar en tres etapas, una primera de examen y exposición de los precedentes, una segunda de deliberación y una tercera de acuerdo. En este ciclo decisional, sobre todo en el análisis de los precedentes y antes de llegar a ninguna resolución final, la praxis electoral y la costumbre juegan un papel relevante. Así lo puso de manifiesto González-Trevijano:

“La Junta Electoral Central, por lo menos en los dos mandatos en los que he tenido ocasión de estar, tanto por los miembros de esta acción jurisdiccional como por los miembros de esta acción académica el peso del precedente, el peso de la praxis se ha tenido en cuenta bastante en la argumentación futura de las resoluciones y no en cambiar en grandes bandazos las resoluciones”

(DSCD, Comisiones, año 2008, IX Legislatura, número 69, 11 de septiembre de 2008, p. 13)

Las resoluciones, acuerdos, instrucciones o consultas evacuadas por el personal rector se publican, por orden del Presidente, en el BOE, pero siempre y cuando el carácter general de las mismas lo haga conveniente. En la actualidad, junto al BOE se emplea también como canal de difusión la página web de la JEC.

La JEC, desde un punto de vista intraorganizativo, es un órgano administrativo. Por ello, en sus dinámicas internas, se aplican los mismos principios y normas de organización y funcionamiento que rigen todas las unidades administrativas:

“Este órgano en su corazón, en sus entrañas, es y no deja de ser un órgano administrativo, y por tanto la normativa administrativa se le aplica a las sesiones, en el desarrollo y en la formación de la voluntad del órgano cuando emite las resoluciones”.

(DSCD, Comisiones, año 2008, IX Legislatura, número 69, 11 de septiembre de 2008, p. 41)

A continuación, se analizan dos temas que afectan al personal rector de la JEC. En primer lugar, se examina su imparcialidad y objetividad como elementos necesarios para garantizar su independencia. Después, se clasifican los distintos tipos de decisiones que se suelen adoptar por los vocales del órgano supremo electoral, subrayándose sus principales características y destinatarios.

7.2.1. La imparcialidad y objetividad del personal rector

Las decisiones del personal rector se deben caracterizar por su imparcialidad y objetividad, es decir, ningún criterio que no sea la racionalidad normativa puede interferir en

la mediatización de su voluntad. De este modo, la imparcialidad como principio de argumentación y decisión se entiende como un modo de resolución de conflictos que toma en cuenta, de manera equitativa, los puntos de vista de todos los involucrados sin imponer intereses particulares, ni favorecer ni discriminar a ninguna parte (Schedler, 2000:390).

En la administración y supervisión de las elecciones, al igual que en otras esferas de la administración pública, el actuar de manera imparcial se identifica con intervenir de acuerdo a las reglas del juego, sin discrecionalidades, ni motivaciones de otra índole (personales y/o políticas) (Schedler, 2005a). Por ello, en estos ámbitos de regulación formal “decir que la ley debe ejercerse de manera imparcial es simplemente decir que ésta debe ser aplicada fielmente” (Barry, 1995:19). La imparcialidad exige, por tanto, que el servidor público actúe con estricta fidelidad a la ley y nada más que a la ley. En este sentido, el personal rector de la JEC se ve “obligado a adecuar su conducta a los términos y, por consiguiente, con las limitaciones establecidas por la ley” (Solozabal Echevarría, 1993:74).

A esta interpretación formalista de la objetividad y de la imparcialidad se suman las palabras de García Mahamut, miembro de la JEC en la novena legislatura, cuando pronunció lo siguiente:

“La AE es independiente y debe actuar con total objetividad e imparcialidad, y los criterios para actuar con objetividad e imparcialidad son los que manda la ley, actuar conforme a la ley y a lo que establezca el resto de nuestro ordenamiento jurídico, con la Constitución a la cabeza”.
(DSCD, Comisiones, año 2008, IX Legislatura, número 69, 11 de septiembre de 2008, p. 7)

Es indudable que la objetividad e imparcialidad de los miembros de la JEC se vislumbran como mecanismos clave para afianzar la legitimidad de los procesos electorales. Solo de este modo, la credibilidad del órgano que dirige y controla las elecciones quedará garantizada y, como consecuencia, se certificará, entre otras cuestiones, que los resultados electorales atienden a las preferencias del cuerpo electoral, que los partidos políticos han participado en condiciones de igualdad, que las elecciones han sido competitivas y que no existe ningún tipo de disfunción que haya tergiversado y mediatizado el buen desarrollo y la concreción final de los comicios (la constitución de órganos de representación legítima). Por tanto, la imparcialidad y objetividad no solo permite asegurar la neutralidad decisional y la independencia funcional del personal rector, sino también que esta se sienta y se perciba como tal por los propios ciudadanos y por las fuerzas políticas contendientes en las elecciones (Gálvez Muñoz, 1999: 97), salvaguardando, de este modo, la calidad de la democracia en su dimensión resultados (capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad).

El profesor Martín Retortillo retrata, fruto de desempeñar el cargo de vocal de la JEC durante trece años consecutivos, como el personal rector siempre adopta sus acuerdos con imparcialidad y objetividad, con vistas a respetar y garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos:

“La Junta Electoral Central es un órgano atípico administrativo al que le corresponde aplicar la ley (...) y eso hemos tratado de hacerlo con absoluta objetividad y con absoluta imparcialidad, y sobre todo no solo con estas cláusulas generales, sino con un respecto escrupuloso a los derechos y libertades de todos los ciudadanos”.

(Martín Retortillo Báquer, DSCD, Comisiones, año 2000, VII Legislatura, número 32, 14 de junio de 2000, p. 563)

En el capítulo siguiente se analiza de manera exhaustiva cuál es el diseño institucional que se prevé para garantizar la independencia del personal rector. Ahora solo cabe adelantar que la imparcialidad y objetividad, en la estructura interna del órgano supremo electoral, se ha implantado y consolidado a través de diversos mecanismos institucionales: el estatuto de sus miembros, el perfil de sus vocales, la duración en el mandato y/o reelección en el cargo y el sistema de designación.

7.2.2. Las decisiones del personal rector. Tipologías

La dirección, control y supervisión de cualquier contienda electoral requiere grandes esfuerzos personales. El personal rector de la JEC lleva a cabo sus tareas en un contexto que se peculiariza por la tensión, fruto de la presión del tiempo (el proceso electoral dura apenas cincuenta y cuatro días) y del cúmulo de trabajo que se debe realizar simultáneamente (“el calendario electoral es un verdadero conteo regresivo”). En un “terreno minado” caracterizado por un “clima de competencia y desconfianza generado por los naturales enfrentamientos de los distintos grupos políticos en pugna”, este personal debe actuar con celeridad, “la adopción de decisiones deber ser rápida”. Los problemas no se pueden congelar, se deben abordar con responsabilidad, ya que una dificultad no resuelta en el momento oportuno se puede transformar en “el germen de una situación política conflictiva e incluso en una crisis” (Brea Franco, 1989: 28).

Las decisiones adoptadas por los vocales de la JEC no solo deben ser rápidas y solventes, sino también permanentes y polivalentes. Estas disposiciones se extienden a lo largo de todas las fases que constituyen el ciclo electoral, incluso una vez finalizadas las elecciones. Además, estas decisiones abordan temáticas diferenciadas (campaña electoral, sondeos electorales, presentación de candidaturas, proclamación de candidatos, financiación electoral, organización interna, dirección, control y supervisión de los órganos electorales, entre otras) que se suelen afectar a actores diversos (órganos de la administración gubernativa, fuerzas políticas que concurren a las elecciones, órganos de la AE y medios de comunicación, entre otros). “Pocos han sido los aspectos del proceso electoral no tratados, completados o perfilados por la JEC y, además, estas decisiones han sido firmes por su acierto, pues pocos acuerdos del órgano electoral han sido revocados o contradichos en sede judicial o, incluso, constitucional” (Abellán Matesanz, 2004: 273).

Las decisiones del personal rector se pueden clasificar, atendiendo a su contenido y a los sujetos receptores de las mismas, en tres tipologías: decisiones con una proyección externa, decisiones interorganizativas y decisiones de organización interna (ver Tabla 7.3).

Tabla 7.3. Las decisiones del personal rector de la JEC. Tipologías

Tipo de decisiones	Contenido	Destinatarios
Decisiones externas	Instrucciones, acuerdos y resoluciones que afectan a la definición y concreción de las reglas del juego electoral	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Partidos políticos, coaliciones y agrupaciones de electores ➤ Órganos de la administración gubernativa ➤ Cuerpo electoral/Opinión pública
Decisiones interorganizativas	Instrucciones, acuerdos y resoluciones que afectan a la estructura interna y contenido funcional de los órganos de la AE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Juntas Electorales: JEP, JEZ y JECA ➤ ME
Decisiones de organización interna	Acuerdos que afectan a la provisión de medios personales, materiales y presupuestarios	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El personal de la JEC (personal rector y personal administrativo)

Fuente: elaboración propia.

7.2.2.1. Las decisiones de proyección externa

En las decisiones externas se destacan aquellos acuerdos que sirven para clarificar las reglas del juego en cada convocatoria electoral y que se destinan a los agentes externos, aquellos que no forman parte de la AE.

El personal rector de la JEC ejerce la máxima dirección, gestión y supervisión del proceso electoral, por lo que encabeza la jerarquía de la estructura administrativa que garantiza que las elecciones se desarrollen con eficacia, objetividad, transparencia e igualdad. En este sentido, su actividad consiste en emitir acuerdos e instrucciones a los diferentes órganos o actores que participan, de distinta forma, en las contiendas electorales, con la finalidad de concretar y guiar (y si es necesario sancionar) sus actuaciones para que, de este modo, se ajusten a la legalidad, a lo estipulado en el procedimiento electoral vigente. Los receptores más directos de estos mensajes suelen ser (ver Tabla 7.4): los actores que intervienen en las elecciones como interesados de primer orden (los partidos políticos, las coaliciones y las agrupaciones de electores); los órganos de apoyo y colaboración de la administración gubernativa (Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y OCE, entre otros); y la opinión pública en general, entre la que se destaca el propio cuerpo electoral -desde una perspectiva activa-, los ciudadanos que participan ejerciendo su derecho al sufragio en cada convocatoria electoral, los medios de comunicación y determinados grupos sociales (sindicatos y asociaciones empresariales, entre otros).

Tabla 7.4. Las decisiones externas del personal rector de la JEC

Destinatarios	Contenido de la decisión
Partidos políticos, coaliciones y agrupaciones de electores	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Decisiones- requisitos formales a cumplir por las candidaturas que se presenten ➤ Decisiones- lugar, plazo y forma de presentación de la candidaturas, y tasación de sus irregularidades subsanables ➤ Designación y/o nombramiento de los representantes de las fuerzas políticas ➤ Recepción, supervisión y proclamación de candidaturas ➤ Revisión de las papeletas confeccionadas por los grupos políticos ➤ Distribución-supervisión de espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de comunicación públicos ➤ Resolución de consultas de carácter general ➤ Resoluciones derivadas de su potestad sancionadora. Multas ➤ Acuerdos de concesión de las subvenciones para la financiación electoral ➤ Supervisión de la contabilidad electoral ➤ Resolución de quejas, reclamaciones y recursos ➤ Acuerdos de proclamación de los candidatos electos e investidura ➤ Publicación de los resultados de las candidaturas ➤ Expedición de credenciales ➤ Supervisión del nombramiento del alcalde en las corporaciones locales
Administración gubernativa	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acuerdo sobre modelos de papeletas, de actas y el manual de instrucciones (Mesas) ➤ Multas por irregularidades electorales ➤ Fijación de las cantidades en materia de financiación electoral a los partidos políticos ➤ Instrucciones generales sobre la organización y gestión de las elecciones
Opinión pública	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Multas por irregularidades electorales ➤ Resoluciones sobre sondeos y encuestas electorales ➤ Publicación de los resultados electorales

Fuente: elaboración propia.

a) Decisiones externas destinadas a las fuerzas políticas

Como se puede observar en la Tabla 7.4, las decisiones reservadas a la dirección y el control de las fuerzas políticas que concurren a las elecciones son bastante numerosas, ya que tienen una enorme transcendencia en los procesos electorales. Mediante su articulación, la JEC contribuye a afianzar la calidad de la democracia, garantiza la igualdad de concurrencia de los partidos políticos en la lucha electoral y asegura, también, la competencia, el pluralismo y la participación política. La existencia de un elevado número de decisiones enmarcadas en esta tipología conlleva que se resalten solo las más sustantivas.

En primer lugar, se distinguen aquellas instrucciones que se destinan a las distintas entidades políticas (partidos políticos o federaciones de partidos, coaliciones y agrupaciones de electores) para regular la presentación de sus candidaturas. La JEC decidió que las coaliciones electorales se deben formar por partidos políticos o federaciones de partidos¹¹ y que su contenido no se puede ampliar ni disminuir tras su constitución¹². Además, especificó que las coaliciones se originan para cada proceso electoral; es decir, solo subsisten hasta el término del mandato del órgano representativo a cuya formación concurrieron¹³. En el caso de las agrupaciones de electores, los acuerdos de la JEC han señalado que, al igual que las coaliciones, su constitución sea única y exclusiva para cada proceso electoral concreto¹⁴ y que sus candidaturas se acompañen de un aval o acreditación firmada por un número

¹¹ Acuerdos de la JEC de 18 de noviembre de 1994 y de 7 de abril de 1995.

¹² Acuerdos de la JEC de 3 de mayo de 1999 y de 10 de febrero de 2003.

¹³ Acuerdos de la JEC de 19 de julio de 1996, de 30 de mayo de 1994 y de 13 de marzo de 1997.

¹⁴ Acuerdos de la JEC de 26 de abril de 1996 y de 26 de abril de 1990.

específico de electores inscritos en el censo de la circunscripción electoral¹⁵, por lo que su ámbito de actuación es la circunscripción, sin que sea posible una candidatura extensiva a más de un distrito electoral¹⁶. Asimismo, se determinó que cada coalición debe ser independiente o autónoma de cualquier otra¹⁷.

Los miembros del órgano supremo de la AE ejercen, también, el control de la designación y el nombramiento, en algunos casos, de los representantes de las fuerzas políticas que presentan sus candidaturas en las elecciones. En este sentido, supervisan la selección de los representantes generales, de los representantes provinciales (en las elecciones europeas y generales), de los administradores generales y de los administradores de las candidaturas. En cuanto a los administradores generales, la JEC no solo verifica su designación sino que realiza también su nombramiento.

En tercer lugar, el personal de la JEC adopta acuerdos sobre el lugar, el plazo y la forma en que se deben presentar las candidaturas. En relación con el lugar, se concretó que los documentos que acompañan las candidaturas (en el caso de las elecciones europeas) se entregaran directamente ante la JEC¹⁸, excluyendo, así, su envío por las oficinas de correo¹⁹, por la Subdelegación del Gobierno²⁰, por los registros de Ayuntamiento y por fax²¹. Sobre el plazo de presentación de las candidaturas se acordó que se debe respetar de manera estricta el periodo que se refleja en el proceso electoral (antes de las cero horas del vigésimo día posterior a la convocatoria electoral), por lo que la JEC se abstiene de proclamar las candidaturas que se encuentren fuera del plazo fijado²². Entre las instrucciones emitidas sobre la forma de presentación de candidaturas se destacan las siguientes. Por un lado, la JEC ha resuelto que en todas las candidaturas figure la denominación, las siglas y el logotipo de la entidad política, por dos razones básicas: porque sirven para que el electorado tenga una identificación clara y distinta y porque afectan al orden público electoral, ya que permiten poner en conocimiento de los ciudadanos las distintas opciones políticas, contribuyendo, así, a mantener el principio de transparencia de los procesos electorales²³. Además, el órgano supremo electoral ha decidido restringir la presentación de candidaturas a aquellas entidades políticas que no se hayan inscrito previamente en el registro de partidos políticos²⁴.

¹⁵ Acuerdo de la JEC de 21 de marzo de 1999.

¹⁶ Acuerdos de la JEC de 30 de enero de 1980 y de 20 de abril de 1999, entre otros.

¹⁷ Acuerdos de la JEC de 30 de enero de 1980, de 20 de abril de 1999, de 28 de marzo de 1983 y de 7 de abril de 1995.

¹⁸ Las candidaturas se presentan, en el caso de otras elecciones (elecciones generales, locales o autonómicas), en otras Juntas Electorales.

¹⁹ Acuerdo de la JEC de 10 de febrero de 2004.

²⁰ Acuerdo de la JEC de 12 de marzo de 1986.

²¹ Acuerdo de la JEC de 29 de enero de 2004.

²² Acuerdos de la JEC de 19 de mayo de 1999 y de 27 de septiembre de 1999, entre otros.

²³ Acuerdos de la JEC de 3, 13 y 24 de mayo de 1999, entre otros.

²⁴ Acuerdo de la JEC de 16 de febrero de 2004.

Una vez presentadas las candidaturas, la JEC procede a su supervisión. El personal rector ha tasado cuáles son las irregularidades que se pueden subsanar²⁵ o modificar por los grupos políticos en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas. Una vez que se verifica que las candidaturas cumplen con los requisitos formales que se exigen en la ley electoral y en las instrucciones del órgano supremo electoral, éste procede a su publicación. Las candidaturas no se pueden alterar tras su proclamación. Por tanto, los vocales de la JEC han acordado que si se produjese la baja de un candidato -por renuncia, por fallecimiento o por quedar incurso en alguna causa de inelegibilidad- se debe proceder a su eliminación, por lo que la numeración se correría a los candidatos siguientes²⁶.

En quinto lugar, el personal rector controla, en las elecciones europeas, que las papeletas electorales confeccionadas por los grupos políticos se ajusten al modelo oficial diseñado por la administración gubernativa.

En el desarrollo de su competencia decisonal, los miembros de la JEC adoptan acuerdos relacionados también con la dirección y supervisión de la campaña electoral. Las decisiones más numerosas y, además, las más polémicas han versado sobre esta materia (Abellán Matesanz, 2004: 290), por lo que en cada periodo electoral prolifera una gran cantidad de recursos que se presentan ante la JEC para su resolución. Los miembros del órgano electoral se encargan de distribuir entre los partidos políticos, a partir de la propuesta realizada por la Comisión de Radio y Televisión (órgano elegido por la JEC), los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emiten en los medios de comunicación de ámbito público, aunque esta función se delega, a veces, en las JEP en lo relativo a las programaciones regionales y locales. Para la grabación de los espacios de propaganda electoral, la JEC interpretó que la gratuidad solo debía alcanzar a la difusión del mensaje, lo que excluía la utilización, sin coste alguno, de los medios técnicos (cámaras, platós, técnicos, etcétera)²⁷. Además, se decidió que los espacios gratuitos, en las emisoras de radio y televisión municipales, solo se concedieran cuando se celebrasen elecciones locales²⁸.

En séptimo lugar, las decisiones de los vocales del órgano supremo electoral suelen derivarse incluso de las consultas realizadas por los partidos políticos, asociaciones,

²⁵ La JEC ha acordado que algunas de las irregularidades subsanables son: la inclusión en las candidaturas de personas inelegibles (Acuerdos de la JEC 20 de abril y 17 de mayo de 1999); la presentación de una lista incompleta de candidatos (Acuerdos de la JEC de 11 de mayo de 1987 y de 3 de mayo de 1999) o con un número inferior de candidatos a los cargos a cubrir (Acuerdo de la JEC de 8 de febrero de 2000); la falta de aportación de la documentación necesaria -DNI, declaración de la aceptación de la candidatura, etc.- (Acuerdos de 5 de mayo de 1987 y de 7 de febrero de 1996); y la presentación de la documentación por fax (Acuerdo de la JEC de 12 de mayo de 1993). En cuanto a los únicos supuestos en los que se excluye la subsanación se destacan los siguientes: la presentación fuera de plazo (Acuerdos de la JEC de 11 de mayo de 1987 y de 27 de septiembre de 1999); errores en la denominación de las mismas (Acuerdos de la JEC de 26 de mayo de 1986 y de 7 de febrero de 1996); y todo lo que no sea una irregularidad o error material.

²⁶ Acuerdos de la JEC de 28 de abril de 1986, de 11 de mayo de 1987 y de 9 de abril de 1999, entre otros.

²⁷ Acuerdos de la JEC de 9 de junio de 1986 y de 29 de mayo de 1987.

²⁸ Acuerdos de la JEC de 20 de febrero de 1996 y de 7 de junio de 1999.

coaliciones o federaciones y agrupaciones de electores. Estas consultas son solventadas por la JEC, siempre y cuando, tengan un carácter general y afecten a más de una JEP. Cuando sean urgentes y no de tiempo a convocar una sesión de la Junta, el Presidente, bajo su responsabilidad, puede dar una resolución provisional, sin que afecte a su posterior ratificación o modificación en la primera reunión que se celebre en el órgano electoral.

Las decisiones de los miembros de la JEC se destinan también a sancionar las irregularidades cometidas por las fuerzas políticas concurrentes en las elecciones. En este sentido, pueden fijar multas a los administradores generales y de las candidaturas cuando falseen cuentas o gastos electorales y utilicen fondos para fines distintos a las elecciones.

El personal de la JEC acuerda, además, si las candidaturas tienen derecho o no al adelanto que solicitan para su financiación en las elecciones²⁹.

En décimo lugar, los vocales del órgano supremo electoral velan por el cumplimiento de la contabilidad electoral. Respecto esta función fiscalizadora es importante destacar que consiste principalmente en comprobar que los partidos políticos atienden, en la realización de sus gastos, a lo estipulado en el procedimiento electoral, por lo que el Tribunal de Cuentas es el órgano que realmente suele ejercer esta potestad fiscalizadora y el que inicia las investigaciones oportunas tras la presentación de las denuncias concretas.

Los miembros del órgano supremo electoral solventan, también, cualquier queja, reclamación o recurso presentado por las fuerzas políticas sobre el proceso electoral. Los más numerosos suelen ser los relacionados con las campañas electorales y con los datos de las actas de escrutinio.

Una vez finalizadas las elecciones, el personal del órgano rector de la AE se encarga de proclamar a los candidatos electos de las elecciones europeas (la investidura se realiza en la sede de la JEC) y de la publicación de los resultados obtenidos por todas las candidaturas en cualquier proceso electoral que se celebre. Junto a ello, después de las investiduras de los candidatos elegidos y una vez disueltas las JEP y las JEZ, el personal de la JEC expide credenciales a los diputados, senadores, diputados provinciales y consejeros insulares en caso de vacante por fallecimiento, incapacidad o renuncia.

En último lugar, los vocales de la JEC supervisan el nombramiento del alcalde en las corporaciones locales, tanto al inicio del mandato como en el supuesto de que exista una vacante en la alcaldía.

b) Decisiones externas destinadas a los órganos de la administración gubernativa

En las decisiones de proyección externa se engloban, también, todos aquellos acuerdos que se destinan a los órganos de apoyo y colaboración de la administración

²⁹ Las solicitudes de adelanto de subvenciones, por gastos electorales, que perciben las fuerzas políticas que presentan candidaturas en las elecciones se dirigen ante la JEC, salvo que concurran en una sola provincia. En este último supuesto, las solicitudes se remiten a las JEP.

gubernativa y a los funcionarios o autoridades públicas que ejercen actividades electorales. En este sentido, los vocales de la JEC revisan y ratifican los modelos oficiales de papeletas y sobres elaborados por el Ministerio del Interior para las elecciones europeas³⁰; los modelos de actas propuestos por la administración estatal o por la administración autonómica (actas de constitución de las ME, actas de escrutinio, actas de sesión, actas de escrutinio general y actas de proclamación de electos); y el manual de instrucciones que se crea por el gobierno central para informar y formar al personal de las ME sobre su actividad funcional durante la jornada electoral.

Las instrucciones que se remiten a los miembros de la administración gubernativa suelen versar sobre diversas materias que afectan al desarrollo del proceso electoral, entre otras, las siguientes: el adelanto económico que el gobierno concede a cada partido político para su financiación electoral; la gestión del censo y las irregularidades que se han detectado y que se deben rectificar (por ejemplo, las derivadas de la formación y revisión del censo, de los empadronamientos y de las listas censales); y los límites de las campañas institucionales³¹. Con respecto a este último tema, el personal rector de la JEC ha acordado que en los periodos electorales, es decir, desde que se convocan las elecciones hasta el día de la votación, los poderes públicos deben restringir los contenidos informativos de sus campañas institucionales que hagan alusiones a los logros que han obtenido durante su mandato³². Si esta disposición general no se cumple, la JEC puede suspender las campañas publicitarias. Muestra de ello son las decisiones adoptadas por el órgano electoral para retirar una campaña realizada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en la que hacía balance de su gestión³³ durante el periodo de celebración de las elecciones generales de 2004; y la suspensión, ese mismo año, de los actos de inauguración de una autovía y de un instituto, ya que al estar muy avanzado el proceso electoral estas actividades podían “tener incidencia electoral”³⁴, influir en el sentido del voto, es decir, en el comportamiento de los electores.

Por otro lado, los vocales de la JEC pueden imponer sanciones a las autoridades o funcionarios públicos que cometan irregularidades o infracciones en el proceso electoral. Entre aquellas actuaciones que son susceptibles de sanción se destacan las siguientes: el incumplimiento de la regulación censal; la suspensión de un acto electoral sin causa

³⁰ Respecto a la papeletas electorales, la JEC ha acordado que deben contener todos los candidatos proclamados, con expresión de los suplentes, en su caso (Acuerdo de la JEC de 19 de mayo de 1977); y que además de en castellano, pueden imprimirse en las lenguas propias de la Comunidades Autónomas (Acuerdo de la JEC de 1 de junio de 1977). En el caso de los sobres, el órgano supremo de la JEC decidió que fueran opacos para garantizar el secreto al voto (Acuerdo de la JEC de 12 de septiembre de 1978).

³¹ Se entiende por “campaña institucional” las actividades realizadas por los poderes públicos destinadas “a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo” (artículo 53.1. de la LOREG).

³² Instrucción de la JEC de 13 de septiembre de 1999.

³³ Acuerdo de la JEC de 20 de enero de 2004.

³⁴ Acuerdo de la JEC de 8 de marzo de 2004.

justificada; las irregularidades en los trámites de gestión del voto por correo; el desarrollo de actividades de incentivación del voto³⁵; y la difusión indebida de propaganda electoral³⁶. En el año 2008 (en pleno periodo electoral), el órgano electoral sancionó al Ministerio de Fomento con una multa de seiscientos sesenta euros por emitir un video³⁷ sobre sus logros en materia de infraestructuras³⁸, al interpretar que el departamento ministerial inducía de manera implícita a ejercer el voto en favor de su formación política y, por consiguiente, vulneraba el principio de igualdad entre los candidatos electorales, una de las dimensiones fundamentales para asegurar la calidad de la democracia.

Para finalizar con las decisiones externas relativas a los órganos gubernativos, sólo cabe señalar que la JEC ejerce la dirección funcional de todos los agentes que participan en las elecciones, por lo que supervisa y ratifica, en su caso, cualquier propuestas de mejora que emane de la administración pública (Ministerio del Interior y OCE, entre otros) y que afecte a la gestión electoral. En este sentido, el 4 de diciembre de 2008, tras la revisión previa de la medida innovadora, la JEC autorizó al Ministerio del Interior para que editara, por medios informáticos, determinados documentos y actas relacionadas con las elecciones al Parlamento Europeo, así como el impreso de solicitud de voto por correo, siempre y cuando se ajustasen a los modelos oficiales, y alentó, al mismo tiempo, a la incorporación de alguna “cautela respecto a la edición masiva de estos impresos³⁹”.

c) Decisiones externas destinadas a la opinión pública, al cuerpo electoral

En la categoría de decisiones con una proyección externa se incluyen, también, aquellas disposiciones que emanan de la JEC con el objeto de organizar y controlar que las actuaciones de la opinión pública se ajusten a las reglas de juego previstas en el marco electoral vigente. En particular, dentro de esta tipología se distinguen las decisiones remitidas al cuerpo electoral, a los ciudadanos que tienen la posibilidad de ejercer su derecho a voto en cada convocatoria electoral, a los medios de comunicación y a las organizaciones sociales más relevantes.

El personal rector de la JEC puede llegar a sancionar a los ciudadanos siempre que comentan alguna irregularidad que afecte al desarrollo ordinario de las elecciones. Además, pueden ser castigados por falta disciplinaria cuando voten dos o más veces en la misma

³⁵ Acuerdo de la JEC de 25 de febrero de 2008.

³⁶ En este sentido, véanse los Acuerdos de la JEC de 6 de noviembre de 1995 y de 14 de febrero de 1996.

³⁷ Este video se difundió en el trayecto de inauguración del AVE Madrid-Málaga. Según el expediente sancionador, en su contenido informativo se incluía un reportaje de cinco minutos sobre el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte en el que se especificaba que este proyecto era el “más ambicioso desarrollado nunca en España” y que había “supuesto un giro en la política de transportes, una manera de transformar el país, mejorando las comunicaciones y la movilidad de todos con un horizonte 2020” (Acuerdo de la JEC de 19 de febrero de 2008).

³⁸ Acuerdos de la JEC de 19 de febrero y de 19 de junio de 2008.

³⁹ Acuerdo de la JEC de 4 de diciembre de 2008.

elección o si votan dolosamente sin capacidad para hacerlo, o cuando vulneren de manera fraudulenta los trámites establecidos para la emisión del voto por correo. Asimismo, los ciudadanos pueden presentar denuncias ante el órgano supremo electoral, siempre y cuando detecten que existen actos que desvirtúan el funcionamiento habitual de los procesos electorales, como es el caso de los recursos que suelen presentar contra las actuaciones de los medios de comunicación.

Los medios de comunicación, como juez y parte del cuerpo electoral, son supervisados y sancionados por la JEC si comenten alguna irregularidad durante el periodo electoral. Los miembros del órgano electoral se encargan de verificar que los datos de los sondeos y encuestas electorales no contienen falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas y velan para que, en los cinco días anteriores a la votación, no se publiquen ni difundan sondeos que puedan influir en la tendencia del sufragio y, así, mediatizar el comportamiento de los electores. En relación con esta última perspectiva, la JEC se ha visto obligada a recordar a los medios de comunicación que, sin perjuicio de informar a los ciudadanos de los actos de campaña realizados por las candidaturas el día de su cierre, el día de reflexión no se deben llevar a cabo actividades que puedan ser entendidas como campaña electoral, ni informar sobre las actuaciones desarrolladas, en este sentido, por terceros⁴⁰. Cuando los medios de comunicación cometen irregularidades en esta materia, el personal rector del órgano electoral sanciona a los sujetos infractores con una multa que puede oscilar entre trescientos y tres mil euros.

Los vocales de la JEC adoptan decisiones que afectan, también, a las organizaciones sociales (sindicatos, asociaciones de consumidores y organizaciones empresariales, entre otras). El control de la libertad de expresión de las organizaciones sociales resulta bastante complicado, sobre todo cuando apoyan una determinada opción política⁴¹. Más allá de estas limitaciones, el órgano supremo electoral ha ejercido como autoridad sancionadora cuando ha considerado que sus actividades podían llegar a influir en la orientación del voto de los electores. Así lo manifestó en su acuerdo del 23 de febrero de 2004 al suspender la campaña de protesta iniciada por “Plataforma en defensa del Ebro” por entender que podía mediatizar el libre ejercicio del sufragio.

Para finalizar con las decisiones externas destinadas a la opinión pública, solo queda reseñar que el personal rector de la JEC se encarga de la difusión o publicación de los resultados de las elecciones; es decir, los pone a disposición de los ciudadanos para que puedan consultarlos.

⁴⁰ Acuerdo de la JEC de 13 de marzo de 2004.

⁴¹ Acuerdos de la JEC de 18 de junio de 1986 y de 14 de mayo de 1989, entre otros.

7.2.2.2. Las decisiones interorganizativas

Las decisiones interorganizativas se derivan del principio de jerarquía que rige las relaciones entre los órganos en los que se vertebra la estructura administrativa al servicio de las elecciones. El personal rector de la JEC se configura como el superior jerárquico de todos los miembros que componen los órganos electorales. Por ello, parte de su contenido decisional se destina a la dirección, coordinación, supervisión y control de las unidades administrativas que conforman la AE (JEP, JEZ, JECA, en su caso, y ME). En las resoluciones adoptadas por el personal rector se distinguen dos tipos de decisiones interorganizativas (ver Tabla 7.5): las decisiones de dirección y coordinación, y las decisiones de control y supervisión. La diferencia entre estos dos ámbitos se establece a efectos analíticos, ya que las dos tipologías de decisiones se suelen interrelacionar, en la práctica, porque determinan la materialización de la autoridad formal del órgano superior (la JEC) frente a las unidades administrativas inferiores.

Tabla 7.5. Las decisiones interorganizativas del personal rector de la JEC

Tipo de decisión	Contenido
Decisiones de dirección y coordinación	<ul style="list-style-type: none">➤ Instrucciones de obligado cumplimiento➤ Resolución de consultas➤ Informar a los órganos electorales inferiores sobre las materias censales➤ Nombramiento de vocales de las JEP➤ Emisión de sanciones electorales
Decisiones de control y supervisión	<ul style="list-style-type: none">➤ Revocar de oficio➤ Unificar los criterios interpretativos➤ Resolución de recursos contra los acuerdos de las Juntas inferiores

Fuente: elaboración propia.

a) Decisiones interorganizativas de dirección y coordinación

El personal rector de la JEC, a través de sus decisiones de dirección y coordinación, ejerce su poder de mando como superior jerárquico del entramado institucional de la AE. Los vocales del órgano supremo electoral emiten instrucciones de obligado cumplimiento a las unidades inferiores de la estructura electoral con el objeto de que exista, en los distintos niveles territoriales, una homogeneidad o uniformidad de criterios tanto en la gestión como en la supervisión del proceso electoral. Se pueden mencionar, entre otros, los acuerdos formulados para facilitar al personal de las ME la identificación de los votantes⁴²; las disposiciones emitidas a las Juntas Electorales para que estén disponibles durante todo el periodo electoral -todos los días son hábiles a efectos electorales-, sobre todo si se tiene en cuenta el carácter preclusivo de los plazos⁴³; las instrucciones destinadas a estos mismo

⁴² En algunas de estas disposiciones se especifica lo siguiente: la identidad del votante normal se acredita por el DNI, o en su defecto por el pasaporte o el carné de conducir (Acuerdo de la JEC de 23 de septiembre de 1983), la de los votantes extranjero por la tarjeta de residencia, aunque se pueden admitir otros documentos siempre que conste la forma y la foto del elector (Acuerdo de la JEC de 7 de junio de 1999), y la de los internos de los centros penitenciarios por el Documento de Identidad Interior (entre otros, Acuerdos de la JEC de 15 de febrero de 2000, de 20 de abril de 2001 y de 23 de febrero de 2004).

⁴³ Acuerdo de la JEC de 17 de mayo de 1999.

órganos electorales con el objeto de mantener una única línea interpretativa en la gestión y en la verificación de las candidaturas⁴⁴ que se presentan por las distintas fuerzas políticas que concurren a las elecciones ante la Junta correspondiente (JEP -elecciones generales- y JEZ -elecciones locales-); las circulares enviadas a las Juntas para reiterarles la necesidad de extremar el celo a fin de evitar que el día de reflexión o el mismo día de la votación se realicen actos de campaña electoral, así como para recordarles a los miembros de las ME que no pueden portar o utilizar leyendas, símbolos, emblemas o lemas que directa o indirectamente se puedan interpretar como propaganda⁴⁵; y los criterios formulados por la JEC para que las JEZ puedan distribuir entre los partidos políticos tanto los espacios para la colocación de propaganda electoral como los locales oficiales y lugares públicos para la celebración de actos de campaña⁴⁶.

Asimismo, los miembros de la JEC resuelven las consultas⁴⁷ de las JEP y de las JECA. El personal rector mediante el ejercicio de esta función consultiva se convierte en el máximo intérprete del procedimiento electoral, ya que sus acuerdos tienen carácter vinculante.

Los vocales del órgano supremo electoral mantienen informados, también, al resto de componentes de la AE sobre las novedades que se dicten en relación con el censo electoral y sobre cualquier modificación que lleven a cabo los órganos de la administración gubernativa que colaboran en la organización de las elecciones. La relevancia de estos datos estriba en que pueden afectar, por su contenido, al buen desarrollo de las actividades asociadas a la gestión y supervisión del proceso electoral.

Además, el personal rector establece relaciones de jerarquía organizativa, aunque en menor grado que la funcional, con los miembros de las unidades administrativas electorales inferiores. En base a ello, los miembros de la JEC, a propuesta de los representantes de las candidaturas, nombran a los vocales universitarios de las JEP. En este proceso de designación, el contenido decisorio del órgano supremo electoral se puede ver ampliado cuando los partidos políticos no ejercen su cometido. En este caso, los miembros de la JEC procederán, también, a la elección del personal académico de los órganos electorales provinciales.

⁴⁴ Acuerdos de la JEC de 10 de febrero de 2004, de 12 de marzo de 1986, de 17 de mayo de 1999 y de 27 de septiembre de 1999, entre otros.

⁴⁵ Acuerdo de la JEC de 13 de marzo de 2004.

⁴⁶ Acuerdos de la JEC de 29 de abril de 1994, de 20 de febrero de 1996 y de 24 de mayo de 1999.

⁴⁷ Las Juntas Electorales, en los documentos que acompañan las consultas a la JEC, deben exponer las razones que motivan la elevación de la consulta y el parecer o pareceres que sostienen los miembros del órgano electoral sobre el tema de la consulta.

b) Decisiones interorganizativas de control y supervisión

Las decisiones interorganizativas de control y supervisión se destinan a garantizar que la actividad funcional de los órganos electorales se ajusta al procedimiento electoral y a los criterios interpretativos prefijados por los miembros de la JEC.

El personal rector de la JEC debe vigilar a los miembros de los órganos electorales para que no cometan ninguna infracción durante las elecciones (entre otras, que difundan propaganda electoral o lleven a cabo actividades relacionadas con la campaña electoral). En el caso de que detecten alguna irregularidad emitirán la consiguiente sanción.

Por otro lado, los vocales del órgano supremo electoral velan por la unificación de los criterios interpretativos de la AE. De este modo, pueden revocar de oficio las decisiones de las Juntas Electorales inferiores cuando contradigan las resoluciones generales adoptadas por la JEC.

Por último, el personal rector de la JEC resuelve, en un plazo de cinco días a contar desde su interposición, los recursos que se presenten contra las disposiciones adoptadas por los miembros de las unidades electorales inferiores. Estos recursos, en la mayor parte de los casos, suelen focalizarse en el escrutinio. Por ello, la JEC, como máximo órgano interpretativo del procedimiento electoral, ha emitido una serie de instrucciones que han facilitado la labor de las Juntas Electorales durante el escrutinio, evitando, así, la proliferación de recursos innecesarios. En este sentido, sus resoluciones han permitido clarificar qué votos se deben interpretar como válidos⁴⁸, qué papeletas se deben admitir o rechazar y qué se debe hacer con los sufragios emitidos en condiciones dudosas⁴⁹.

7.2.2.3. Las decisiones intraorganizativas

El personal rector de la JEC adopta acuerdos que afectan a su dimensión interna. Estas decisiones intraorganizativas se encuentran relacionadas con la provisión de los recursos necesarios (personales, materiales y presupuestarios) para que el órgano supremo electoral pueda desarrollar con eficacia su importante cometido institucional.

Desde una perspectiva formal, el procedimiento electoral otorga a las Cortes Generales la competencia de proporcionar los medios personales y materiales necesarios a la JEC. Sin embargo, la práctica ha institucionalizado que sea el propio personal rector del órgano electoral el que actúe con cierta autonomía en la organización de su estructura interna, en la planificación de sus recursos humanos y en la gestión de su presupuesto. Por ello, las necesidades en materia de personal, sobre todo en los periodos en los que se

⁴⁸ Sobre la nulidad o validez de los votos véase, entre otras, las Resoluciones de la JEC de 24 de mayo de 1995, de 24 de junio de 1999 y de 2, 5 y 6 de junio de 2003.

⁴⁹ Mediante el ejercicio de esta competencia interpretativa el personal rector de la JEC ha cumplido una doble función: evitar la multiplicidad de recursos contencioso-electorales que demoran la firmeza de los resultados de las elecciones; y unificar los criterios interpretativos de los órganos electorales inferiores en la fase final del proceso electoral (Acuerdo de la JEC de 8 de junio de 1999).

celebran elecciones, son gestionadas por la propia JEC. En este caso, el personal rector adopta los acuerdos que estime convenientes para poder iniciar el proceso de solicitud de personal de apoyo a la Dirección de Recursos Humanos y Gobierno Interior, órgano encuadrado en la Secretaría General del Congreso de los Diputados y que asume las competencias de política de personal en la cámara legislativa. Respecto a los temas relacionados con el presupuesto, los vocales de la JEC toman las decisiones oportunas para su gestión⁵⁰. Asimismo, el personal del órgano supremo electoral se encarga de fijar las dietas y las gratificaciones (tanto de sus vocales como del personal administrativo de apoyo en periodos electorales), de acordar la tramitación de las propuestas de pago y de ordenar su emisión a los órganos parlamentarios competentes para su ratificación y ejecución.

7. 3. El personal administrativo

El término personal administrativo engloba a los diferentes miembros que componen la estructura administrativa al servicio del órgano supremo electoral. Este colectivo se destaca como complemento indispensable del personal rector en el ejercicio de su toma de decisiones, ya que las disposiciones adoptadas por los vocales de la JEC no llegarían a materializarse ni engarzarían con los destinatarios de las mismas si el órgano electoral no contara con este apoyo burocrático. Bajo este punto de vista, el personal administrativo ejecuta, a petición del personal rector, todas las tareas que se precisen para que la máxima autoridad electoral pueda desarrollar con eficacia la dirección, gestión y supervisión de las elecciones. Además, como se verá en este epígrafe, algunos de los miembros incluidos en esta categoría acometen, también, tareas de asesoramiento técnico.

Este apartado pretende analizar el personal administrativo al servicio de la máxima autoridad que rige y arbitra los procesos electorales en España. Por ello, en primer lugar, se destaca su vinculación con la administración parlamentaria. A continuación, se aborda la unidad administrativa asociada a este personal, la Secretaría de la JEC, destacando sus características organizativas y funcionales, junto con su origen y evolución. Por último, se hace un recorrido por las distintas tipologías de personal administrativo: el personal administrativo permanente y el personal administrativo de apoyo en periodos electorales.

⁵⁰ Un ejemplo de ello es que la JEC acordó el 1 de julio de 1991 que los abonos de las gratificaciones de sus miembros se efectuasen de manera trimestral.

7.3.1. La administración parlamentaria y el personal administrativo del órgano supremo electoral

El personal administrativo de la JEC, que al mismo tiempo es personal de las Cortes Generales⁵¹, son los funcionarios que prestan sus servicios en la institución parlamentaria⁵². Esta definición deja de lado al personal administrativo laboral, que aunque integra la institución electoral, tal y como se deduce del hecho de que “sus retribuciones se contemplan anualmente en los presupuestos de la JEC, separadamente, por tanto, de los del Congreso y Senado” (Pascua Mateo, 2007:89), su presencia es bastante residual y, por tanto, es una categoría que tiende a desaparecer tras su jubilación.

La intervención de las Cortes Generales en la provisión de los recursos administrativos de la JEC pone en evidencia una estrecha conexión entre su aparato burocrático y la administración parlamentaria, entendida como la estructura administrativa al servicio de la/s Cámara/s que constituyen el Parlamento, compuesto por “los distintos servicios y dependencias, de los empleados que desempeñan puestos de trabajo en la organización y de los medios materiales y financieros que están a su disposición” (Gómez Rivas, 2002: 37).

La vinculación entre las Cortes Generales y la JEC, respecto al suministro de los medios personales y materiales del órgano electoral, se formalizó en el procedimiento electoral vigente, a pesar de que esta medida venía funcionando de manera informal desde el periodo histórico anterior. En concreto, el marco electoral de 1977 no reguló expresamente este asunto, aunque se podía deducir que esta competencia se debía asumir por el Ministerio de la Gobernación a través de sus respectivos gobernadores. Sin embargo, la concesión del cargo de Secretario de la JEC al Letrado Mayor de las Cortes Generales consolidó la costumbre de que la administración parlamentaria se instituyera como la unidad auxiliadora del órgano supremo electoral en el desarrollo de sus cometidos. Por ello, durante la etapa de la transición y consolidación de la democracia en España, las Cortes Generales se ocuparon, salvo supuestos excepcionales de personal propio de la JEC o en comisión de servicios, de otorgar al órgano electoral central los medios personales y materiales necesarios para poder ejercer sus funciones con eficacia (Cazorla Prieto, 1986:147-148).

Las Cortes Generales ejercen un papel primordial en nuestro sistema político, al ser el órgano que representa el pluralismo político y la voluntad popular. Por ello, su estructura interna debe quedar reforzada frente a los demás poderes del Estado y, en especial, del ejecutivo. De este modo, las Cortes gozan de autonomía en la gestión de los asuntos relacionados con su personal, diseñan su estructura organizativa, sus órganos de dirección,

⁵¹ En este sentido, el Acuerdo de la JEC de 20 de enero de 2000 señala: “*El personal al servicio de la Junta Electoral Central es personal de las Cortes Generales*”.

⁵² El Estatuto del Personal de las Cortes Generales de 27 de marzo de 2006, en su artículo 7.2. señala: “*Los funcionarios de las Cortes Generales prestarán sus servicios en el Congreso de los Diputados, en el Senado o en la Junta Electoral Central, mediante el desempeño de puestos de trabajo contenidos en las correspondientes plantillas orgánicas*”.

sus normas de organización y funcionamiento, seleccionan el personal a su servicio, tramitan el presupuesto necesario para su funcionamiento y, en general, determinan toda la regulación cotidiana de los asuntos tratados por el aparato administrativo (Gómez Rivas, 2002:38). La concesión de esta autonomía implica la existencia de un control de la Cámara sobre su organización burocrática, asegurándose, así, de que ningún otro poder se inmiscuirá en sus asuntos y de que la administración que se encuentra a su servicio obrará con neutralidad política e independencia en el desarrollo de sus funciones. Así lo ha manifestado Cavero Gómez, Letrado de las Cortes Generales desde el año 1983:

“ (...) la autonomía de personal, su finalidad consistiría en tratar de eliminar o de reducir a términos controlables la posibilidad de que otros poderes públicos, singularmente el ejecutivo como poder políticamente controlado por el parlamento, puedan mediatizar la acción parlamentaria por el procedimiento de que las tareas de apoyo al parlamento (como institución) se encomienden a personal de esos otros poderes públicos y, de nuevo singularmente, a funcionarios dependientes del gobierno que puedan interferir el funcionamiento parlamentario”.
(Cavero Gómez, 2002)

La administración parlamentaria, como se puede deducir, es una administración peculiar y diferenciada del resto de las administraciones públicas. Por ello, algunos autores de la ciencia de la administración (Baena del Alcazar, 1984:54; Gómez Rivas: 1988: 22-25; Pastor Albaladejo, 2002b: 201-228) la incluyen en la categoría de las denominadas “administraciones mediales”, las estructuras administrativas que sirven de instrumento o medio a los altos órganos constitucionales⁵³ para que puedan llevar a cabo los fines específicos, y de máxima relevancia política, que el marco constitucional les encomienda. En términos generales, la principal diferencia de esta tipología con el resto de las administrativas públicas españolas estriba en que las administraciones mediales no existen para gestionar, administrar o prestar servicios a los ciudadanos sino para servir de soporte -en este caso, apoyo burocrático- a la institución de la que dependen con el objeto de que pueda desarrollar sus funciones.

En resumen, el personal administrativo de la JEC se identifica con la administración parlamentaria (entendida como administración medial al servicio de las Cortes Generales). Esta relación contribuye a alejar al órgano supremo electoral de la esfera del poder ejecutivo y a reforzar, por tanto, su independencia funcional y su neutralidad política en la adopción de sus decisiones, elementos necesarios para que el personal administrativo pueda llevar a cabo sus actividades de apoyo burocrático y/o asesoramiento técnico y jurídico con la imparcialidad que necesita, inevitablemente, el órgano supremo de la AE.

⁵³ Se consideran altos órganos constitucionales los siguientes: las Cortes Generales, la Corona, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo. El Gobierno es, también, un órgano constitucional aunque su administración no queda englobada dentro de la categoría teórica de administraciones mediales.

7.3.2. La Secretaría de la JEC

La Secretaría de la JEC es el órgano que acoge a todo el personal administrativo al servicio del órgano supremo electoral. Su origen se sitúa temporalmente en el 18 de julio de 1991⁵⁴. Hasta esta fecha, las Cortes Generales⁵⁵ no habían formalizado en su estructura interna ningún asunto relacionado con el personal administrativo de la institución electoral. Este colectivo carecía de un marco organizativo específico que racionalizara sus “relaciones de autoridad y su división del trabajo” (Kreitner y Kinicki, 1997:535), de un conjunto de normas de organización y funcionamiento y de una plantilla orgánica que recogiera sus puestos de trabajo. Por tanto, la Secretaría de la JEC como órgano formal no existía y, por tanto, no se contemplaba como parte de la estructura interna del órgano electoral.

En el año 1991, una serie de circunstancias políticas desembocaron, entre otras cuestiones, en la creación e institucionalización de un órgano administrativo adscrito a la JEC. En concreto, en las elecciones generales que se celebraron el 29 de octubre de 1989 se detectaron una serie de irregularidades que pusieron en tela de juicio el buen funcionamiento del proceso electoral, en general, y de los órganos electorales encargados de su dirección, gestión y supervisión, en particular. Con el objeto de establecer un diagnóstico certero de las causas que habían distorsionado las elecciones y preveer sus posibles soluciones se creó una comisión de investigación ante la que comparecieron los actores más relevantes del proceso electoral, entre los que se encontraba el órgano supremo de la AE. La JEC expuso que uno de los problemas más recurrentes en cada periodo electoral había sido la falta de medios para poder desarrollar sus funciones con eficacia. La respuesta a esta demanda se reflejó en el dictamen final de la comisión y se tradujo en un fortalecimiento del órgano supremo electoral tanto en su vertiente funcional (al incrementarse sus competencias) como en su dimensión interna (al aumentarse los medios personales puestos a su servicio). De este modo, las recomendaciones de la comisión de investigación sirvieron para planificar y potenciar los recursos humanos puestos a disposición de la institución electoral y, por tanto, para regularizar y sistematizar el personal administrativo parlamentario que prestaba sus servicios en la JEC.

La unidad organizativa encargada de auxiliar a la JEC en sus actividades administrativas, la Secretaría de la JEC, se constituyó en el año 1991, asignándole como cometido general el prestar asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo al órgano supremo electoral. La articulación de esta finalidad llevaba consigo la realización de una serie de funciones específicas, entre las que se destacan las

⁵⁴ En esta fecha se aprueban las primeras normas de organización de la Secretaría de la JEC y su primera plantilla orgánica.

⁵⁵ Se recuerda que en virtud del procedimiento electoral vigente son las Cortes Generales las encargadas de dotar a la JEC de los medios personales y materiales necesarios para el buen ejercicio de sus funciones.

siguientes⁵⁶: la recepción, comprobación, clasificación y registro de los escritos, comunicaciones y documentos que se presentan ante la JEC (por ejemplo, las consultas y los recursos); la preparación administrativa de las sesiones del órgano colegiado electoral; el asesoramiento del personal rector en los asuntos a deliberar, es decir, remite a sus vocales (antes de cada reunión) la documentación necesaria para abordar los temas que aparecen en el orden del día, junto con una propuesta técnica de los mismos; la ejecución y la comunicación de sus acuerdos y circulares, y la gestión de su publicación, cuando proceda⁵⁷; la ordenación, custodia y archivo de todos los documentos obrantes en la Junta (acuerdos, instrucciones y resoluciones de recursos); la verificación de las acreditaciones y la llevanza de los registros especiales; y cuantas otras comprobaciones y trámites administrativos se soliciten y afecten a los procesos electorales o a la tramitación de iniciativas legislativas populares. Además, a este aparato burocrático no solo se le asignó un contenido funcional específico, sino también una serie de principios de organización y funcionamiento y una plantilla orgánica, que será modificada unos años más tarde. A continuación, se procede a analizar cada uno de estos asuntos.

7.3.2.1 Principios de organización y funcionamiento

En las primeras normas de organización y funcionamiento de la Secretaría de la JEC se contemplaron las reglas básicas para la elaboración de su plantilla orgánica. Este marco general se ha alterado en dos ocasiones: en el año 1995, tras la aprobación de una nueva resolución que reformuló algunos de estos preceptos, y a raíz de los cambios estructurales que se desarrollaron a partir del año 2006⁵⁸ en la administración parlamentaria y que desembocaron, un año más tarde (2007), en la implantación de una nueva plantilla orgánica en la Secretaría de la JEC.

Como regla general los puestos de trabajos adscritos a la Secretaría de la JEC se deben reflejar en el catálogo de puestos de trabajo de las Cortes Generales. Además, como se puede observar en la Tabla 7.6, los puestos deben pertenecer a determinados cuerpos de funcionarios de la administración parlamentaria, el de Letrados, Técnico-Administrativo, Archiveros-Bibliotecarios⁵⁹ y Administrativo⁶⁰. En segundo término, la forma de provisión de

⁵⁶ Véase la Norma Primera de las Normas sobre Organización de la Secretaría y medios materiales de la JEC, aprobadas por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en su reunión conjunta del 18 de julio de 1991.

⁵⁷ El personal rector de la JEC selecciona qué acuerdos de los adoptados en sus sesiones tienen que ser publicados. Los acuerdos que obtengan el visto bueno para su difusión son publicados oficialmente en el BOE y, también, en la página web de la JEC, siendo la Secretaría la que realiza las gestiones oportunas para transmitir dicha información a los servicios informáticos del Congreso de los Diputados y así habilitar su inserción en el espacio virtual.

⁵⁸ Entre las reformas estructurales se destacó la aprobación de un nuevo Estatuto de Personal junto con las consiguientes normas de desarrollo.

⁵⁹ El cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios se incorporó a la plantilla orgánica de la Secretaría de la JEC en el año 2007.

los puestos de trabajo es el concurso, es decir, “el sistema normal de provisión, ya que responde al principio de mérito y capacidad establecido en la Constitución (art.103.3)” (Oliás de Lima, 1995:130). Aunque en el año 1995 se introdujo también la libre designación como sistema excepcional de provisión. En tercer lugar, y en términos generales, los puestos de la Secretaría de la JEC tienen un régimen de jornada completa. Los puestos de asesoramiento jurídico y aquellos que por las peculiaridades de su función así lo aconsejen pueden ser de jornada reducida, pero siempre y cuando se tengan en cuenta las necesidades del servicio. Sin embargo, los puestos que conllevaban la percepción de un complemento de destino son obligatoriamente de jornada completa y de dedicación especial, aunque durante los periodos electorales todo el personal administrativo de la JEC tiene una dedicación especial. Por último, los puestos se desempeñan en horario ordinario, pero se puede dar la jornada continua con el objeto de prolongar los servicios del órgano electoral y, en particular, para cubrir el horario de registro.

Tabla 7.6. Normas de organización de los puestos de trabajo adscritos a la Secretaría de la JEC

Norma de organización	Descripción
Cuerpo de pertenencia de los puestos de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Letrados ➤ Técnico-Administrativo ➤ Administrativo (antes de 2006 se denominaba Auxiliar Administrativo) ➤ Archiveros-Bibliotecarios (cuerpo que se incluye en la Secretaría en el 2007)
Forma de provisión	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sistema ordinario: Concurso ➤ Sistema excepcional: Libre designación (se incluye a partir de 1995)
Tipo de dedicación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jornada completa ➤ Excepciones: puestos de asesoramiento jurídico (jornada reducida) y los que así lo exijan, por la naturaleza de sus funciones

Fuente: elaboración propia a partir de las Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado del día 18 de julio de 1991 y del día 11 de julio de 1995, por las que se aprueban las normas sobre organización de la Secretaría y medios materiales de la JEC; y de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado del día 18 de junio de 2007, por la que se aprueba la plantilla orgánica de los servicios comunes de las Cortes Generales.

La aprobación de una nueva plantilla orgánica o la reforma de la existente es una competencia que asumen las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en reunión conjunta, a propuesta del Secretario General del Congreso de los Diputados, actuando como Letrado Mayor de las Cortes Generales. Pero en todo caso, cualquier cambio debe intentar responder a las necesidades que se detecten y se expongan por el órgano supremo electoral.

7.3.2.2. El personal administrativo. Tipologías

En la Secretaría de la JEC se diferencian dos tipologías de personal, si se emplea como indicador la continuidad, su grado de permanencia o temporalidad en el órgano administrativo (ver Tabla 7.7): el personal administrativo permanente y el personal administrativo de apoyo en periodos electoral. El personal administrativo permanente se

⁶⁰ El cuerpo de Auxiliar Administrativo pasó a denominarse “Administrativo” a partir del Estatuto del Personal de las Cortes Generales del 27 de marzo de 2006 (véase artículo 7.1).

enumera en la plantilla orgánica de la Secretaría, en sus relaciones de puestos de trabajo, por lo que dota de continuidad al aparato burocrático. El personal administrativo de apoyo en periodos electorales son aquellos efectivos que colaboran de manera esporádica con la Secretaría, pero que no forman parte de su estructura troncal, de su organización interna. En concreto, las actividades del personal administrativo temporal se concentran en las etapas de mayor carga de trabajo, es decir, en los periodos en los que se convocan y celebran elecciones.

Tabla 7.7. El personal administrativo. Tipologías

Tipo de personal	Características
Personal administrativo permanente	Personal adscrito a la plantilla orgánica de la Secretaría de la JEC, realiza sus tareas de manera permanente
Personal administrativo temporal	Personal temporal no contemplado en la plantilla orgánica de la Secretaría de la JEC, desempeña tareas de refuerzo en periodos electorales

Fuente: elaboración propia.

Los epígrafes siguientes se destinan a profundizar en cada una de estas tipologías de personal. Antes de comenzar con el estudio se dedica un apartado específico y diferenciado al Secretario de la JEC, por ser el único puesto administrativo que se ha mantenido intocable, a lo largo del tiempo, en el órgano supremo electoral.

7.3.3. El Secretario de la JEC

El Secretario de la JEC encabeza la jerarquía del personal administrativo, por lo que es el máximo responsable de la dirección, coordinación y supervisión del aparato administrativo al servicio de la institución electoral.

Esta figura desempeña, también, el cargo de Secretario General del Congreso de los Diputados y de Letrado Mayor de las Cortes Generales (salvo que en reunión conjunta las Mesas del Congreso y Senado decidan proveer los puestos independientemente). La vinculación de la JEC con la administración parlamentaria se originó por primera vez en la Ley Electoral de 1890. En este periodo, se otorgó la Secretaría de la Junta Central del Censo Electoral al Oficial Mayor de la Secretaría del Congreso de los Diputados⁶¹ y, a partir de entonces, se convirtió en una figura habitual del órgano supremo electoral⁶². Asimismo, este cargo administrativo, desde su incorporación a la JEC, ha sido el único componente de la Secretaría de la JEC que ha tenido un reconocimiento expreso en el procedimiento electoral.

⁶¹ Véase artículo 10 de la Ley Electoral de 26 de junio de 1890.

⁶² Los diferentes procedimientos electorales desde 1890 han vinculado la estructura administrativa de la JEC con la administración parlamentaria, tal y como se puede apreciar en los marcos electorales siguientes. La Ley Electoral de 8 de agosto de 1907 señalaba: “el Secretario de la Junta Central será el Oficial Mayor de la Secretaría del Congreso de los Diputados”. Este hecho se vuelve a repetir en el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, ya que en su artículo 10.1 apartado primero se confiaba la Secretaría de la Junta al Letrado Mayor de las Cortes. Por último, en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de octubre del Régimen Electoral General, artículo 9.6. se dice que “el Secretario de la Junta Electoral Central es el Secretario del Congreso de los Diputados”.

El nombramiento del Secretario corresponde a la Mesa del Congreso de los Diputados a propuesta del Presidente de la institución parlamentaria. El candidato se recluta entre funcionarios de las Cortes Generales pertenecientes al cuerpo de Letrados, es decir, al colectivo de mayor categoría administrativa y cualificación técnica de los que integran la administración parlamentaria. Además, el aspirante no solo tiene que poseer una serie de conocimientos específicos, un perfil determinado, sino también un bagaje profesional de más de cinco años de servicios activos en la sede parlamentaria. Una vez designado y nombrado, su cesión en el cargo solo se puede producir en alguno de los supuestos siguientes: por dimisión; por la pérdida de la condición de funcionario; por un cambio en su situación administrativa (dejar de estar en servicio activo); por imposibilidad para el desempeño del cargo; y por decisión del órgano que lo nombró. En el caso de suspensión o renuncia justificada del cargo, el Secretario de la JEC puede ser sustituido por el Letrado Mayor del Senado y, en su defecto, el Letrado de las Cortes Generales más antiguo.

Entre las principales tareas desempeñadas por el Secretario de la JEC se destacan las siguientes: la asistencia a las sesiones de la Junta⁶³; la preparación previa de los asuntos a tratar en las reuniones del órgano colegiado; la firma de las actas y el archivo y custodia de la documentación electoral; la convocatoria de la sesión constitutiva; la sustitución del Presidente en algunos supuestos; la dirección y gestión de la Secretaría de la JEC y, por derivación, el desempeño de la jefatura superior del personal administrativo al servicio del órgano supremo electoral.

En primer lugar, el Secretario participa en las reuniones de la JEC pero de una manera pasiva y deliberativa; es decir, durante las dinámicas internas del órgano electoral puede expresar su opinión sobre los asuntos que se deliberan, aunque su papel se encuentra limitado a la hora de ejercer el derecho al voto. La práctica habitual suele ser que el Secretario presente y exponga los diferentes documentos técnicos elaborados por el aparato administrativo, en concreto, las notas, los informes y los dictámenes que confeccionan los Letrados asociados a la Secretaría de la JEC. Sin embargo, su actividad concluye ahí, ya que será el personal rector el que decida finalmente sobre las propuestas técnicas presentadas por los asesores administrativos. De este modo, el Secretario puede llegar a influir en las deliberaciones del personal rector, pero nunca puede adoptar decisiones. Sin embargo, el contenido de su participación en las sesiones del órgano electoral ha variado a lo largo del tiempo. En el año 1890, los Secretarios de las Juntas carecían de voz y voto y solo llevaban a cabo tareas estrictamente burocráticas y rutinarias, como la redacción del acta o la preparación de la documentación para las reuniones, entre otras. Esta situación perduró hasta el año 1977, a partir de este momento se rediseño y

⁶³ El artículo 12.2 de la LOREG señala: *“Los Secretarios de las Juntas Electorales participan con voz pero sin voto en sus deliberaciones”*.

amplió el contenido funcional de esta figura. En este sentido, no solo se le reconoció como instrumento burocrático necesario, sino también como apoyo técnico fundamental para la adopción de las decisiones. De ahí que el Secretario adquiriera, por primera vez en la historia de la AE española, voz propia en las reuniones de la JEC.

La segunda actividad de esta figura es la preparación y el despacho de los asuntos a tratar. Antes de que la JEC celebre sus sesiones, el Secretario se encarga de elaborar y remitir a sus vocales un informe detallado sobre aquellas cuestiones que se debatirán, con posterioridad, y que por su contenido especializado y dificultad técnica necesitan ser abordadas en base a un asesoramiento técnico, jurídico y administrativo.

Otro conjunto de tareas, en este caso inherentes al personal administrativo, son las relacionadas con la gestión administrativa rutinaria del órgano colegiado electoral, entre otras, la firma de actas o de cualquier oficio o comunicación que emane de la institución electoral y la custodia de la documentación. Respecto a las actas, cabe destacar que hasta el año 1995 el Secretario asumía también la elaboración del acta de las sesiones de la JEC, competencia que se atribuyó a partir de ese momento al Jefe de Asistencia Técnico-Jurídica y que desempeña, hoy en día, el Director de la Secretaría. En la actualidad, el Secretario se encarga de firmar las certificaciones de las actas y toda la documentación de la Junta, aunque siempre con el visto bueno del Presidente, con el objeto de significar que esta ejerciendo su cargo y que su firma es auténtica. Esta figura también custodia, en la oficina donde desempeña su puesto, toda la documentación perteneciente a la Junta, es decir, la guarda mientras se halla en trámite y después procede a su archivo para así salvaguardarla (Serena Velloso, 1986:143).

Al Secretario le corresponde, además, convocar la primera sesión de la JEC, su sesión constitutiva⁶⁴. En el orden del día de esta primera reunión siempre se contempla la elección del Presidente y Vicepresidente del órgano electoral. A partir de entonces, es el Presidente el que ejerce la función de convocatoria bien de oficio, bien a petición de dos vocales. Sin embargo, el Secretario puede sustituirlo en el ejercicio de esta competencia, siempre y cuando el Presidente, por causa justificada, no pueda llegar a actuar.

Por último, hay que señalar que esta figura ejerce la dirección de las tareas de la Secretaría y la jefatura superior del personal adscrito a la misma, es decir, tanto del personal administrativo permanente como del personal administrativo de apoyo en periodos electorales. En las páginas siguientes se analiza cada una de estas tipologías.

⁶⁴ Sobre la sesión constitutiva, véanse los Acuerdos de la JEC de 21 de octubre de 1985, de 12 de enero de 1987 y de 22 de julio de 1997, entre otros.

7.3.4. El personal administrativo permanente

El personal administrativo permanente es aquel que ejerce de manera prolongada labores de apoyo administrativo y de asesoramiento técnico y jurídico en el órgano supremo electoral. Esta categoría, a diferencia del personal rector, es la que realmente da continuidad a la JEC, ya que su duración en el cargo no depende de los ciclos políticos y, por tanto, su estructura interna permanece inalterable tras cada legislatura. Además, en contraste con los vocales de la JEC (con la excepción de su Presidente), su dedicación suele ser, en la mayor parte de los casos, exclusiva y a tiempo completo.

Tabla 7.8. Fases en el proceso de consolidación del personal administrativo permanente

Periodo	Características
1985-1991	<ul style="list-style-type: none">➤ Inexistencia de una estructura administrativa formal al servicio de la JEC➤ Secretario de la JEC: única figura reconocida
1991-1995	<ul style="list-style-type: none">➤ Primeras normas de organización y funcionamiento de la Secretaría de la JEC➤ Primera plantilla orgánica
1995-2007	<ul style="list-style-type: none">➤ Reforma de las normas de organización y funcionamiento de la Secretaría de la JEC➤ Segunda plantilla orgánica
2007-(...)	<ul style="list-style-type: none">➤ Evolución de la estructura organizativa y funcional de la Secretaría de la JEC➤ Introducción de nuevos puestos➤ Tercera plantilla orgánica

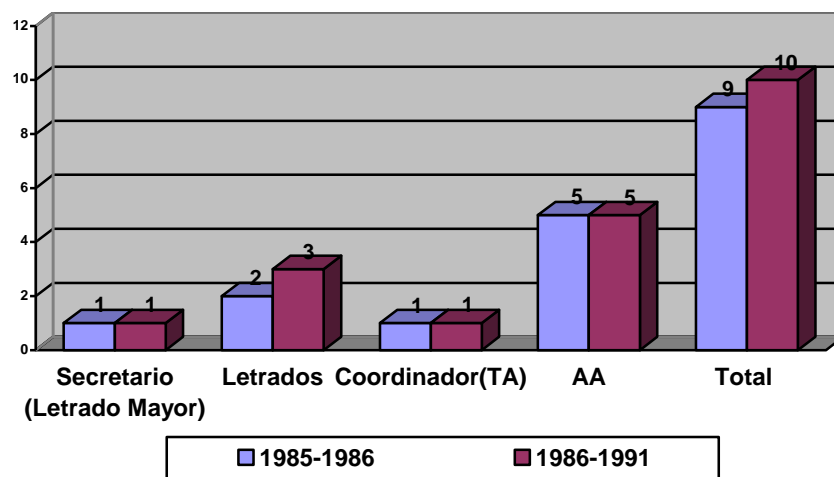
Fuente: elaboración propia.

A la hora de analizar al personal administrativo permanente se observan cuatro fases que inciden en su concreción y consolidación como elementos constitutivos de la JEC (ver Tabla 7.8). Una primera etapa que se originó en 1985 (año de aprobación del procedimiento electoral vigente) y que se extendió hasta el año 1991 (fecha en la que se racionalizó la organización administrativa al servicio del órgano electoral). Este periodo se caracterizó por la inexistencia de una estructura administrativa formal al servicio de la JEC. La segunda fase comprende cuatro años (1991-1995) y se distinguió por ser la primera vez que se insertó en la institución parlamentaria un órgano encargado de la gestión administrativa y el asesoramiento técnico, jurídico y administrativo del órgano electoral: la Secretaría de la JEC. A esta unidad administrativa se le asignó un conjunto de normas de organización y funcionamiento y una plantilla orgánica específica. La tercera etapa se inauguró en 1995 y perduró hasta el año 2007; en ella se modernizaron los principios de organización interna de la Secretaría de la JEC y, en consecuencia, las relaciones de puestos de trabajo que se adscribían a esta estructura administrativa. Por último, en 2007 se produjo una evolución significativa en la dimensión organizativa y funcional del personal administrativo, fruto de la aprobación de una nueva plantilla orgánica.

7.3.4.1. El déficit de estructura formal en el personal administrativo permanente (1985-1991)

Durante los seis años que trascurren desde la aprobación del procedimiento electoral vigente hasta el año 1991 se han detectado pocos datos sobre el personal administrativo que prestaba sus servicios en la JEC. Principalmente porque, como se destacó con anterioridad, no se contaba con una estructura formal que racionalizara al personal administrativo vinculado al órgano electoral, ya que la Secretaría de la JEC se originó unos años más tarde (1991). A pesar de todo, las Cortes Generales continuaron proveyendo, como era la costumbre y como se reguló en el marco electoral, de los medios personales necesarios al órgano supremo electoral con el objeto de que pudiera desarrollar con eficacia sus actividades de dirección, gestión y supervisión.

Gráfico 7.1. El personal administrativo permanente de la JEC (1985-1991)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Secretaría Técnica de la JEC.

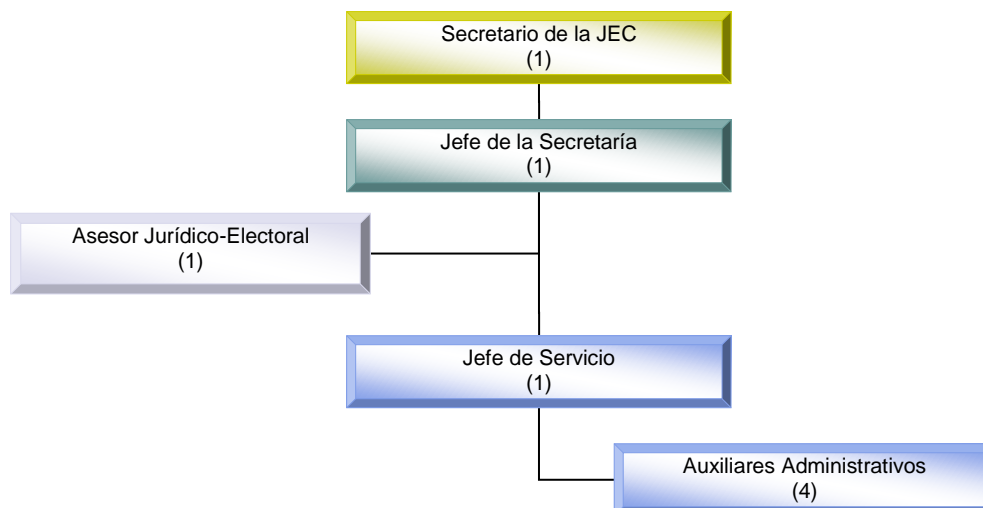
En el Gráfico 7.1 se puede observar como en esta etapa el personal administrativo asociado a la JEC pertenecía a tres cuerpos de funcionarios diferenciados: Letrados, Técnico-Administrativo y Auxiliar Administrativo. El cuerpo de Letrados, entre los que se insertaba el Secretario de la JEC, prestaba servicios de asesoramiento jurídico y técnico al órgano electoral. El Técnico-Administrativo desempeñaba el cargo de coordinador administrativo, por lo que ejercía la jefatura del servicio y llevaba a cabo funciones de gestión, estudio y propuesta. Al Auxiliar Administrativo le correspondían las tareas más rutinarias, las de trámite, así como los trabajos de taquimecanografía y archivo. En términos cuantitativos, el Gráfico 7.1 pone en evidencia como durante estos seis años el número total de efectivos que componían el personal administrativo de la JEC osciló entre nueve (1985-1986) y diez miembros (1986-1991). De estos datos generales se deduce que los cambios son minúsculos, prácticamente imperceptibles, ya que no se denotan modificaciones ni en la

coordinación ni en los puestos de Auxiliar Administrativo. La única alteración se produjo en el año 1986. A partir de esta fecha se asignó un nuevo Letrado, un nuevo puesto de asesoramiento jurídico y técnico, a la Secretaría de la JEC, por lo que se pasó de dos Letrados en 1985-1986 a tres en 1986-1991.

7.3.4.2. El origen de la racionalización del personal administrativo permanente. La primera plantilla orgánica de la Secretaría de la JEC (1991-1995)

El 18 de julio de 1991 tuvo lugar un hecho importante que afectó al personal administrativo de la JEC. Como novedad significativa, se originó la Secretaría de la JEC; es decir, se racionalizó en el entorno parlamentario al personal administrativo que se encontraba al servicio del órgano supremo electoral, junto a ello se aprobaron también las normas de organización y funcionamiento de esta estructura administrativa y su primera plantilla orgánica⁶⁵, su primer organigrama (ver Figura 7.1). A la Secretaría de la Junta se adscribieron los puestos siguientes, enumerados de mayor a menor en relación con su posición o situación en la escala jerárquica: el Secretario de la JEC, un Jefe de la Secretaría, un Asesor Jurídico-Electoral, un Jefe de Servicio y cuatro Auxiliares Administrativos.

Figura 7.1. Organigrama de la Secretaría de la JEC (1991-1995)



Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 18 de julio de 1991, por la que se aprueba la Plantilla Orgánica de la Secretaría de la JEC.

Según Kreitner y Kinicki (1997:535), el organigrama de cualquier órgano u organización evidencia cuatro dimensiones fundamentales de su estructura interna: la jerarquía de autoridad, la división de trabajo, los alcances del control y las posiciones *staff* y de línea. Si se aplican estas dimensiones a la plantilla orgánica de la Secretaría de la JEC

⁶⁵ Véase la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 18 de julio de 1991 por la que se aprueba la Plantilla Orgánica de la Secretaría de la JEC.

vigente en este periodo (1991-1995) se evidencia lo siguiente. La jerarquía de autoridad, como se muestra en la Figura 7.1, representaba una clara unidad de mando. El Secretario General del Congreso de los Diputados, a su vez Secretario de la JEC, encabezaba la máxima autoridad formal y el resto de las figuras tenían una dependencia directa o indirecta con este puesto central que guiaba y supervisaba sus actuaciones. Por otro lado, la jerarquía formal de autoridad refleja, también, el flujo de comunicaciones oficiales. En este caso, las líneas de comunicación eran verticales, tanto descendentes como ascendentes. Los puestos superiores informaban y daban instrucciones a los inferiores, pero a su vez, los puestos inferiores debían informar a sus superiores jerárquicos sobre la marcha del trabajo y sobre cualquier anomalía que se desarrollaba o detectaba en el desempeño del mismo.

La Figura 7.1, además de representar la cadena de mando, muestra una clara división horizontal del trabajo. Por debajo del Secretario de la JEC, máxima autoridad de la estructura administrativa, se situaba el Jefe de la Secretaría junto con su personal de apoyo -el Asesor Jurídico-Electoral -, el Jefe de Servicio y, por último, los Auxiliares Administrativos. Todos ellos desempeñaban actividades claramente definidas y diferenciadas que se controlaban por el puesto superior de la jerarquía. El Jefe de la Secretaría, con rango de Jefe de Departamento, tenía como cometido primordial, asistir al Secretario de la JEC en el ejercicio de sus funciones. Esta finalidad se articulaba en dos funciones específicas: la coordinación de todas las tareas de asesoramiento y de apoyo que correspondían a la Secretaría y la organización de los trabajos que se asignaban al personal que se encontraba vinculado al órgano auxiliar administrativo. La concreción de estas funciones condujo a que el Jefe de la Secretaría asumiera las tareas siguientes: la asistencia al Secretario en las tareas de preparación, asesoramiento y ejecución de las materias propias de la Junta, además de la elaboración de las actas de sus reuniones; la organización, coordinación y distribución de los trabajos que se desarrollaban en la Secretaría; la elaboración de los informes, estudios y propuestas de nivel superior sobre asuntos de la competencia de la Junta, junto con el análisis y sistematización de los precedentes; la elaboración de las estadísticas y publicaciones del órgano electoral; la supervisión de una serie de documentos administrativos, entre otros, los expedientes (antes de su remisión al archivo), los oficios y las comunicaciones (antes de su firma por el Presidente o el Secretario de la JEC) y los certificados expedidos por su superior jerárquico; la atención a las solicitudes de información que versaban sobre las competencias del órgano electoral y la orientación sobre la forma en que se presentaban las distintas cuestiones ante la misma; además de todas aquellas funciones que le encomendaba o delegaba el Secretario del órgano supremo electoral.

Asociado de manera directa con el Jefe de la Secretaría y el Secretario de la JEC se encontraba el puesto de Asesor Jurídico Electoral⁶⁶. A esta figura le correspondía colaborar con el Jefe de la Secretaría en el asesoramiento jurídico y asistir al Secretario de la JEC en la preparación y ejecución de las materias propias del órgano electoral. Al mismo tiempo, elaboraba informes, estudios, propuestas, precedentes, estadísticas y publicaciones; y hacía el seguimiento de la legislación, jurisprudencia y derecho comparado en materia electoral. Además, podía llevar a cabo otras tareas asignadas por el Secretario o el Jefe de la Secretaría.

El Jefe de Servicio fue otro de los puestos que componían la Secretaría de la JEC durante estos años (1991-1995). Esta figura ejercía la jefatura inmediata del personal del servicio administrativo y era el responsable de la correcta asistencia administrativa y de la calidad de la información que se incorporaba en la base de datos, siendo, también, el que planteaba las propuestas pertinentes para la mejora de estos asuntos. Por otro lado, se encargaba de la gestión administrativa y económica de las publicaciones de la Junta y de la gestión y coordinación de los documentos, los protegía, custodiaba y archivaba antes de su envío al registro, responsabilizándose de su remisión.

En el último escalón del organigrama se encontraban los Auxiliares Administrativos. A este personal le competía el desarrollo de las tareas siguientes: la realización de trabajos de taquigrafía, archivo, cálculo sencillo y registro de documentos; el manejo de terminales informáticas, fax y calculadoras; la atención de llamadas telefónicas y avisos; el tratamiento de la información para la elaboración de documentos o publicaciones y cuantas otras tareas de apoyo administrativo se necesitaban en la unidad o servicio.

La otra variable analítica que se dilucida en la plantilla orgánica de la Secretaría de la JEC es el alcance del control, es decir, el número de personas que informan directamente a un determinado gestor, sin incluir al personal de *staff*. Los alcances del control pueden ser limitados o amplios. El organigrama de la Secretaría de la JEC evidencia como el Jefe de Servicio era el puesto con un mayor alcance de control, ya que tenía bajo su mando a cuatro Auxiliares Administrativos.

En la Figura 7.1 se distinguen, además, las posiciones de *staff* y de línea. En concreto, el Secretario, el Jefe de la Secretaría y el Jefe de Servicio ocupaban posiciones formales de toma de decisiones dentro de la línea o cadena de mando. Por otro lado, el Asesor Jurídico-Electoral se identificaba con un puesto *staff*, ya que su labor consistía en realizar investigaciones y prestar asistencia técnica y asesoría a los puestos que tenían la autoridad para adoptar las decisiones en sus distintos ámbitos de gestión, es decir, al

⁶⁶ El puesto de Asesor Jurídico-Electoral era de horario reducido y de mañana. Esta regla general se podía ver alterada porque se diera alguna de las circunstancias siguientes: por la obligación de acudir a las reuniones de la JEC; cuando hubiera asuntos urgentes que tratar; y por dedicación necesaria en los períodos electorales.

personal de línea que llevaba a cabo las tareas más directivas (el Secretario de la JEC y el Jefe de la Secretaría).

En definitiva, el personal administrativo permanente de 1991 constituyó una estructura jerárquica. Este modelo jerarquizado se caracterizó por concentrar el poder en la cúspide, por lo que a la medida que se descendía en la escala se restringía la parte de iniciativa y se aumentaba la parte de simple ejecución. Asimismo, la centralización de las decisiones en el nivel más elevado denotaba una ruptura clara entre los que decidían (Secretario de la JEC y Jefe de la Secretaría) y los que ejecutaban (los puestos que ocupan la base de la jerarquía, los Auxiliares Administrativos). Los puestos enumerados pertenecían, como era habitual, teniendo en cuenta su contenido funcional a tres cuerpos de funcionarios: Letrados (Secretario de la JEC, Jefe de la Secretaría y Asesor Jurídico-Electoral), Técnico-Administrativo (Jefe de Servicio) y Auxiliar Administrativo (los puestos administrativos).

7.3.4.3. La modernización del personal administrativo permanente. La segunda plantilla orgánica de la Secretaría de la JEC (1995-2007)

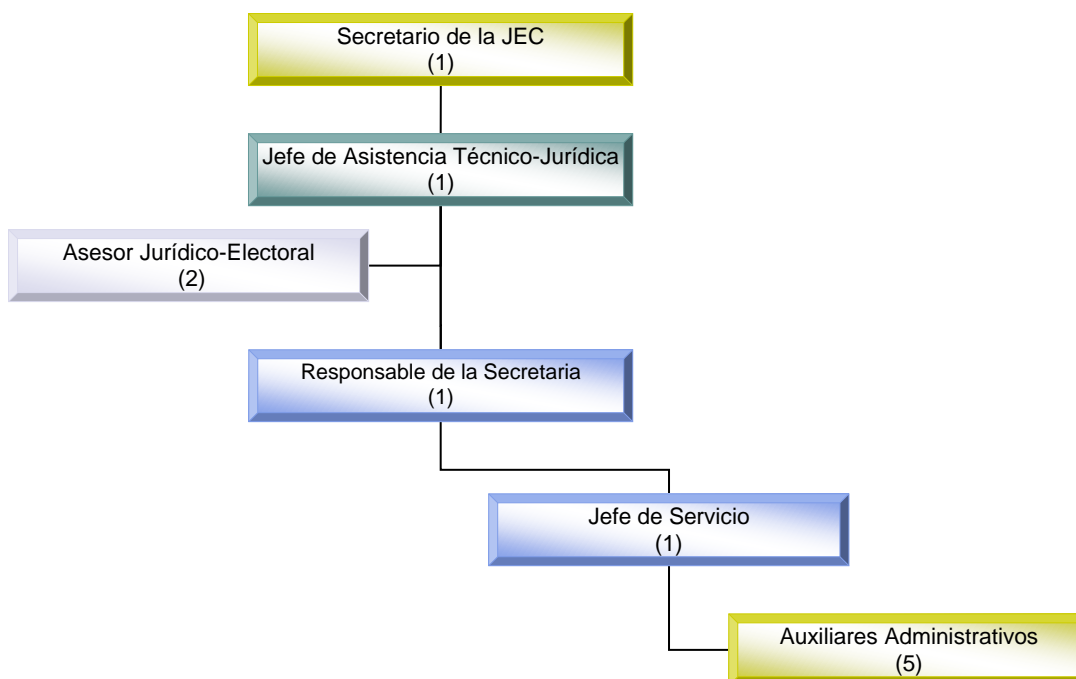
El 11 de julio de 1995⁶⁷ se llevó a cabo un proceso de modernización que afectó a la vertebración interna del aparato burocrático al servicio de la JEC. Las transformaciones se focalizaron tanto en las normas de organización como en la plantilla orgánica de la Secretaría. En concreto, se crearon dos nuevas unidades administrativas, el Jefe de Asistencia Técnico-Jurídica y su asistente inmediato, el Responsable de la Secretaría y se reformuló el sistema de provisión de los puestos de trabajo, ya que junto con el concurso, modelo general de selección, se introdujo un sistema excepcional, la libre designación para proveer los puestos de nueva creación.

En la Figura 7.2 se expone la plantilla orgánica de la Secretaría de la JEC que se aprobó en el año 1995 y que estuvo vigente hasta el año 2007. Si se compara con el organigrama del periodo anterior se puede contemplar un cierto conservadurismo, ya que se mantuvo intacta la mayor parte de los puestos contemplados en 1991, en concreto, el Secretario de la JEC, el Asesor Jurídico-Electoral, el Jefe de Servicio y los Auxiliares Administrativos. En este último caso, se produjo un aumento de efectivos, al pasar de cuatro Auxiliares Administrativos en el año 1991 a cinco en 1995. Lo mismo ocurrió con el puesto de Asesor Jurídico-Electoral, ya que se dotó una nueva plaza y este colectivo fue constituido por dos asesores. El cambio más relevante en la estructura interna fue la incorporación de dos nuevas figuras: el Jefe de Asistencia Técnico-Jurídica y el Responsable de la Secretaría. En términos cuantitativos, la asignación al órgano administrativo de estos nuevos

⁶⁷ Véase la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, adoptada en su reunión conjunta del 11 de julio de 1.995, por la que se modifican las Normas sobre organización de la Secretaría y medios materiales de la JEC.

recursos supuso un crecimiento general relativo, ya que el Jefe de Asistencia Técnico-Jurídica venía a sustituir al Jefe de la Secretaría de la JEC de la etapa anterior. Por tanto, si en 1991 el personal de la Secretaría de la JEC se componía de ocho miembros, en el año 1995 pasó a tener once, al contabilizarse tres nuevos puestos, uno de Auxiliar Administrativo, otro de Asesor Jurídico-Electoral y un tercero destinado al Responsable de la Secretaría.

Figura 7.2. Organigrama de la Secretaría de la JEC (1995-2007)



Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado del 11 de julio de 1995, por la que se aprueba la Plantilla Orgánica de la Secretaría de la JEC.

El Jefe de Asistencia Técnico-Jurídica era un puesto de nueva creación que sustituía al Jefe de la Secretaría de la JEC. Sin embargo, entre las dos figuras existían una serie de diferencias derivadas del rango y de la forma de provisión del puesto. Si bien el Jefe de la Secretaría tenía rango de Jefe de Departamento, en el caso del Jefe de Asistencia Técnico-Jurídica su rango era el de Director. El Jefe de la Secretaría se proveía por concurso, sin embargo, el Jefe de Asistencia Técnico-Jurídica se seleccionaba mediante el sistema de libre designación. A pesar de los contrastes enumerados, los dos puestos compartían también ciertas similitudes, ya que su nombramiento y cese recaían en el Letrado Mayor de las Cortes Generales y los candidatos pertenecían a la misma categoría profesional, tenían una procedencia común, el cuerpo de Letrados, lo que garantizaba su alto perfil profesional y su elevado grado de conocimientos. Respecto a la vertiente funcional, el Jefe de Asistencia Técnico-Jurídica asumió las competencias desarrolladas por el Jefe de la Secretaría, aunque se dotó al puesto de una mayor amplitud al concederle nuevas tareas,

entre otras, la asistencia a las sesiones de la JEC y la elaboración de las actas, cometido que desempeñaba anteriormente el Secretario del órgano electoral.

El segundo puesto innovador era el Responsable de la Secretaría. Para su provisión se utilizó, también, la libre designación, aunque los candidatos debían pertenecer al cuerpo de Técnico-Administrativo o al de Auxiliar Administrativo⁶⁸. El nombramiento lo realizaba el Letrado Mayor de las Cortes Generales a propuesta del Jefe de Asistencia Técnico-Jurídica de la JEC. Sus tareas eran, entre otras, las siguientes: el auxilio y apoyo administrativo al Jefe de Asistencia Técnico-Jurídica y la organización y supervisión de la Secretaría (archivo, agenda, distribución de documentación, trabajos de mecanografía, taquigrafía, atención de llamadas).

El modelo de organización formal fijado en la plantilla orgánica de 1985 no coincidió, en su totalidad, con los puestos que se adscribieron a la Secretaría de la JEC. Las relaciones de puestos de trabajo contemplaban once efectivos, aunque solo se cubrieron nueve plazas y se dejaron vacantes dos puestos, uno de Auxiliar Administrativo y otro de Asesor Jurídico-Electoral.

En términos generales, desde 1995 hasta el año 2006 se denotó un decrecimiento en la plantilla orgánica de la Secretaría de la JEC. En el año 1995 la estructura administrativa contó con nueve miembros, aunque esta situación se vio alterada a año siguiente. En 1996 el aparato burocrático se redujo a ocho efectivos, ya que la única plaza cubierta de Asesor Jurídico-Electoral quedó disponible, por lo que el Jefe de Asistencia Técnico-Jurídica tuvo que asumir, en la práctica, las funciones adscritas a este puesto. En consecuencia, a lo largo de ocho años (1996-2004) la Secretaría de la JEC sólo tuvo un solo Letrado. A partir del año 2000 y hasta finales del 2005 se detectó un nuevo descenso en el personal administrativo de la JEC, por lo que se pasó de ocho a siete efectivos. Las razones de estas transformaciones responden a motivos y periodos distintos. En la etapa correspondiente a los años 2000-2004 el órgano electoral perdió un Auxiliar Administrativo. En el año 2004 se aumentó el número de Letrados (se pasó de uno a dos), aunque este nuevo ingreso no afectó a la cantidad global de recursos, ya que los puestos de base volvieron a perder un nuevo efectivo, por lo que se funcionó con dos Auxiliares-Administrativos hasta finales de 2005⁶⁹. A partir de entonces se produjo un leve crecimiento que se mantuvo constante hasta el año 2007, por lo que el número total de miembros vinculados a la Secretaría de la JEC ascendió a ocho.

⁶⁸ En la plantilla orgánica de 1995 también se especifica que *“el personal administrativo a extinguir de la Junta Electoral Central podrá acceder a este puesto”*.

⁶⁹ El 25 de octubre de 2005 se convocó un concurso para proveer una plaza de administrativo, en régimen de jornada completa, con horario continuado de tarde (sin perjuicio de la dedicación necesaria durante el desarrollo de los procesos electorales), con dedicación normal y sin complemento de destino (BOCG núm.69, *Sección Cortes Generales*, Serie B, 27 de octubre de 2005, p.3).

Esta disminución del personal administrativo a lo largo del tiempo, sobre todo en los puestos que desempeñaban las labores más operativas del órgano administrativo, los Auxiliares Administrativos, conduce a dos tipos de interpretaciones que pueden llegar a justificar esta circunstancia. Desde una perspectiva positiva, se entiende que los recursos humanos que han integrado la estructura administrativa al servicio de la JEC durante este periodo (1995-2007) han sido los necesarios para poder ejercer con eficacia sus actividades de apoyo burocrático y de asesoramiento técnico-jurídico y que, por ello, no era determinante cubrir todos los puestos contemplados en la plantilla orgánica. La cara opuesta a este punto de vista conduce a pensar que a la hora de planificar y asignar los medios personales al aparato administrativo no se priorizaron los criterios de eficacia y eficiencia contemplados en sus normas de organización y funcionamiento, por lo que la disminución del personal administrativo ha podido afectar a la buena dinámica de los procesos de trabajo, provocando una sobrecarga de tareas en aquellos puestos administrativos permanentes de la Secretaría de la JEC.

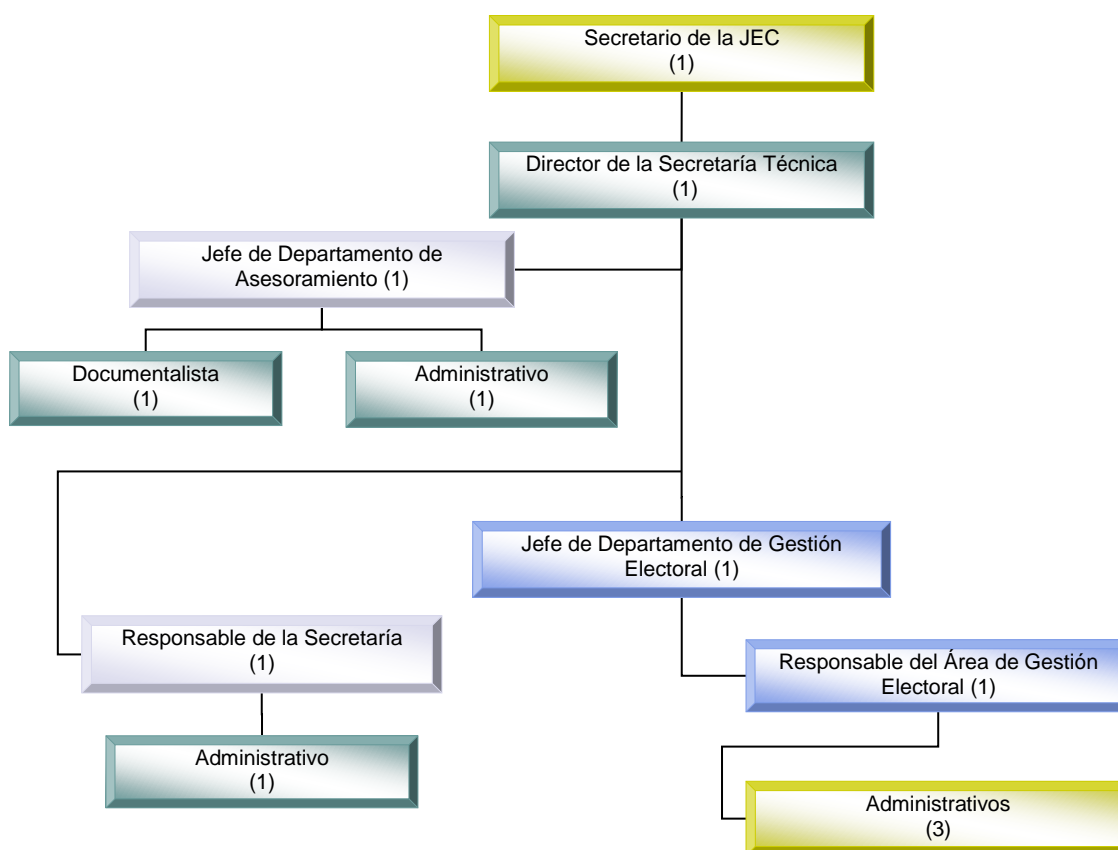
7.3.4.4. La evolución en la estructura organizativa y funcional del personal administrativo permanente. La tercera plantilla orgánica de la Secretaría de la JEC (2007-...)

El 18 de junio de 2007 se inició una nueva etapa en la evolución del personal administrativo permanente. En esa fecha se modernizó la plantilla orgánica del aparato burocrático (denominado a partir de entonces Secretaría Técnica) al dotarla de una mayor diversificación y profundidad organizativa y funcional. En términos generales, entre los cambios más significativos se destacaban los siguientes: la ampliación sustancial de los medios humanos al servicio del órgano supremo electoral, por lo que la Secretaría Técnica pasó a tener doce efectivos; la incorporación de un nuevo cuerpo de funcionarios, los Archiveros-Bibliotecarios; la creación de nuevas unidades organizativas; y la concesión de una mayor amplitud (crecimiento de tareas) en los puestos asociados tradicionalmente a la estructura administrativa.

La Figura 7.3 representa el organigrama de la plantilla orgánica de 2007, actualmente en vigor. Como se puede apreciar se denota un aumento considerable de la dimensión organizativa de la Secretaría Técnica al conservarse las unidades administrativas del periodo anterior e incorporarse nuevos órganos de línea (el Área de Gestión). Si se sitúa el foco de análisis en los puestos de trabajo se detecta un cierto continuismo, pero con algunos cambios que afectan a su perspectiva funcional. En particular, el Responsable de la Secretaría aumentó sus competencias, ya que debía ejercer no solo como apoyo administrativo del Director de la Secretaría sino también del Jefe de Departamento de Gestión Electoral. Por otro lado, se amplían las tareas asociadas al Director de la Secretaría,

antiguo Jefe de Asistencia Técnico-Jurídica, al otorgarle expresamente las funciones de preparar el orden del día de las sesiones de la JEC y de ejecutar acuerdos adoptados por el órgano supremo electoral. Dentro de estos puestos tradicionales se destacan, además, los Administrativos. En este caso, se conservó la misma cantidad de efectivos que en la plantilla orgánica de 1995 (cinco Administrativos), aunque con la peculiaridad de que se vincularon a cada división funcional, por lo que desempeñaban las actividades propias de su cargo en cada unidad administrativa. Otra categoría de personal que se caracterizó por su constancia a lo largo del tiempo fue el Jefe de Departamento de Asesoramiento (anterior Asesor Jurídico-Electoral), aunque se le agregaron, también, nuevas competencias, la sustitución del Director en caso de vacante, ausencia o enfermedad y la representación y defensa procesal de la JEC cuando procediese. El último puesto que mantuvo intacta su actividad funcional con respecto a su homólogo pasado (Jefe de Servicio) fue el Jefe de Departamento de Gestión Electoral.

Figura 7.3. Organigrama de la Secretaría Técnica de la JEC (2007)



Fuente: elaboración propia a partir de Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado del día 18 de junio de 2007, por la que se aprueba la plantilla orgánica de los servicios comunes de las Cortes Generales.

Junto a este mapa organizativo continuista con transformaciones centralizadas en la vertiente funcional, se insertaron también algunas innovaciones relevantes. En particular, se introdujo por primera vez en el aparato burocrático un nuevo cuerpo de funcionarios: los Archiveros-Bibliotecarios. De este modo, la Secretaría Técnica contó con un puesto de documentalista asociado al Departamento de Asesoramiento que se encargaba de la ordenación, sistematización e indización de la documentación electoral, así como de mejorar su difusión. Además, se originó el puesto de Responsable del Área de Gestión Electoral, al que le correspondía asistir, colaborar y apoyar a su superior jerárquico en el ejercicio de sus competencias (el Jefe de Departamento de Gestión Electoral) y sustituirle en el caso de ausencia o enfermedad. Junto a ello, se le encomendaron varias funciones específicas, la gestión de la expedición de diversas credenciales, entre otras, las de diputados y senadores, consejeros insulares, consejeros comarcales, diputados provinciales, concejales y vocales de las entidades locales menores.

Para finalizar, se debe señalar que esta estructura administrativa supuso un paso más en la evolución y la racionalización del personal administrativo al servicio del órgano supremo electoral y, por tanto, de la Secretaría de la JEC, ya que no solo se ampliaron su niveles organizativos (su dimensión vertical) sino que se acrecentó, además, su divisionalización funcional (su dimensión horizontal).

7.3.5. El personal administrativo de apoyo en periodos electorales

Durante la celebración de los procesos electorales, el personal administrativo permanente de la JEC se ve desbordado en el ejercicio de las funciones que suele realizar de manera ordinaria. Por ello, en época de elecciones, la Secretaría Técnica del órgano supremo electoral solicita a la Dirección de Recursos Humanos y Gobierno Interior de la Secretaría General del Congreso de los Diputados el envío de nuevos medios personales que refuercen de manera eventual las labores llevadas a cabo por el personal administrativo permanente, es decir, la gestión administrativa y el asesoramiento técnico y jurídico de la JEC.

Esta tipología de personal que desarrolla sus tareas de forma eventual se denomina personal administrativo de apoyo en periodos electorales. Este colectivo suele pertenecer, al igual que la mayor parte de los miembros administrativos permanentes de la JEC, a dos cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales, los Letrados y los Administrativos. La colaboración de estos nuevos efectivos se compensa con una gratificación cuya cuantía es fijada por el órgano supremo electoral, por delegación de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, con la finalidad de avalar la autonomía que debe regir su funcionamiento interno.

La incorporación de personal administrativo de apoyo al aparato burocrático al servicio de la JEC es fruto de un proceso. Un mes antes de que se convoquen las elecciones el Director de la Secretaría Técnica de la JEC suele solicitar de manera formalizada (por escrito) a la Dirección de Recursos Humanos y Gobierno Interior de la Secretaría General del Congreso de los Diputados la remisión de un número determinado de efectivos (tanto de Letrados como de Administrativos) con el objeto de fortalecer el desempeño de sus funciones cuando se desarrolla un proceso electoral. Una vez recibida la solicitud, este órgano parlamentario se pone en contacto con aquellas Direcciones de la Secretaría General del Congreso de los Diputados que tienen menos carga de trabajo. A continuación, los Directores emiten una circular solicitando voluntarios que quieran ejercer como personal de apoyo en la JEC. Una vez recibidas las solicitudes, cada órgano directivo remite un listado con los datos del personal interesado a la Dirección de Recursos Humanos y Gobierno Interior con el objeto de que proceda a asignar el número de efectivos necesarios a la Secretaría Técnica de la institución electoral. En el caso de que el número de solicitudes sea mayor que los puestos a cubrir se suele utilizar la antigüedad como criterio de selección.

En la Tabla 7.9 se puede apreciar cuál ha sido el personal de apoyo de la Secretaría de la JEC desde las elecciones locales de 1991 hasta las elecciones generales de 2004. En la mayor parte de los comicios, el número total de miembros que pasan a engrosar la organización administrativa de la JEC ha sido cuatro: dos pertenecientes al cuerpo de Letrados y otros dos al cuerpo de los Auxiliares Administrativos. Sin embargo, hay datos que despuntan este panorama general. En concreto, llama la atención que el personal de apoyo en las elecciones locales de 1991 ascienda a once efectivos: ocho Auxiliares Administrativos y tres Letrados. Este crecimiento extraordinario del personal de apoyo se puede justificar en el hecho de que ese año se celebró el primer proceso electoral después de las irregularidades y disfunciones que se detectaron en las elecciones generales de 1989 y que provocaron la constitución de una comisión de investigación en la que se acordó el aumento de los medios personales puestos a disposición del órgano supremo de la AE con el objeto de mejorar su eficacia. En este contexto, la ampliación del personal administrativo de apoyo adquiere todo su sentido, sobre todo porque la JEC, como órgano supremo de dirección, gestión y arbitraje, se situaba en el punto de mira de los partidos políticos, del Gobierno y de la opinión pública, en general. De este modo, el órgano central de la AE optó por contar con una cantidad holgada de medios personales que le pudiera facilitar el buen desarrollo de sus funciones electorales y que le permitiera asegurar que ningún tipo de circunstancia le iba a impedir garantizar la objetividad, igualdad y transparencia del proceso electoral. Sin embargo, Santolaya Machetti señala que en estas primeras elecciones se detectaron nuevas “irregularidades no mensurables”, es decir, irregularidades suficientemente

probadas, que tienen posibilidad de incidir en el resultado pero que no era posible determinar en que medida:

“ Las primeras elecciones de alcance nacional celebradas tras la reforma de la Ley electoral, las locales de 26 de mayo de 1991, trajeron como consecuencia la aparición de una nueva irregularidad que afectaba en esta ocasión al voto por correo, y en concreto a la <<gestión>> del voto de supuestos inhabilitados por parte de determinados partidos políticos que llegó, según se ha declarado probado al menos en una sentencia, a la recepción de las papeletas en la sede de los partidos, e incluso a la realización material de la operación del voto”.
(Santolaya Machetti, 1997:448)

Otro de los argumentos utilizables para defender el crecimiento excesivo del personal administrativo de apoyo en las elecciones locales de 1991 se sustenta en el dato de que los comicios municipales suelen ir acompañados de una enorme cantidad de recursos electorales. Los apoderados y representantes de las candidaturas suelen presentar reclamaciones y protestas relativas a la validez y nulidad de los votos que se reflejan en las actas de sesión de las ME o en el acta de escrutinio de la Junta Electoral correspondiente. Estas cuestiones se solventan por el órgano supremo electoral en el corto plazo de tres días. De ahí, la necesidad de contar con efectivos suficientes que puedan tramitar y gestionar estos recursos en tiempo y forma.

Tabla 7.9. El personal administrativo de apoyo en periodos electorales (1991-2004)

Tipo de proceso electoral	Letrados	Administrativos	Total
Elecciones locales 25.05.1991	3	8	11
Elecciones Generales 06.06.1993	3	2	5
Elecciones al Parlamento Europeo 12.06.1994	2	2	4
Elecciones Locales 28.05.1995	2	4	6
Elecciones Generales 03.03.1996	2	2	4
Elecciones Locales y al Parlamento Europeo 13.06.1999	2	2	4
Elecciones Generales 12.03.2000	2	2	4
Elecciones Locales 25.05.2003	2	2	4
Elecciones Generales 14.03.2004	2	2	4

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Secretaría de la JEC.

Junto con las elecciones locales de 1991 existen, también, dos periodos en los que hay un aumento, aunque moderado, del personal administrativo de apoyo: las elecciones generales de 1993 y las elecciones locales de 1995. En el año 1993 se produce un crecimiento leve del cuerpo de Letrados al pasar de dos (que era la tónica general en la mayor parte de las convocatorias electorales) a tres. En este caso, al igual que en las elecciones locales de 1991, se incrementó el personal de apoyo con una mayor categoría profesional, los que ejercen tareas de asesoramiento técnico y jurídico. De este modo, los medios personales que auxiliaban de manera temporal al aparato administrativo permanente de la JEC ascendieron a cinco miembros: tres Letrados y dos Auxiliares Administrativos. En las elecciones locales de 1994 se produjo, también, un crecimiento del número total de efectivos temporales, al asignársele a la Secretaría de la Junta seis nuevos miembros. Sin embargo, esta vez se mantuvo la cantidad de Letrados (dos miembros) y el aumento se

centralizó en los puestos de base, los que realizan las tareas más operativas y rutinarias, por lo que se destinaron cuatro nuevos Auxiliares Administrativos a la Secretaría de la JEC.

7. 4. El personal gubernativo

Desde una perspectiva teórica amplia, la JEC no solo está constituida por el personal rector y por el personal administrativo, sino también por el personal gubernativo. Esta tipología, participa en las sesiones del órgano colegiado, aunque su papel es meramente deliberativo, al igual que ocurre con el Secretario y el Director de la Secretaría Técnica de la JEC. El contenido de su colaboración se focaliza en expresar su opinión o parecer técnico sobre las cuestiones que se exponen y se debaten que afectan principalmente al censo electoral, pero su actividad se paraliza cuando hay que adoptar acuerdos, cuando hay que ejercer el voto.

En la JEC, el personal gubernativo se encuentra representado por el director de la OCE. Este puesto con rango de subsecretario se provee de un sistema de libre designación, por lo que su nombramiento y cese es discrecional, recae en el Gobierno a propuesta del ministro de economía y hacienda. El director de la OCE encabeza la jerarquía, ocupa la presidencia del Instituto Nacional de Estadística, un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda. Por ello, tiene una vinculación organizativa y funcional con la administración gubernativa, aunque el órgano supremo electoral ejerce la dirección y la supervisión de todas sus actividades censales que afectan al proceso electoral.

A lo largo de esta investigación se ha subrayado la importancia de desvincular la estructura electoral de la administración gubernativa con el objeto de garantizar la independencia tanto de su dimensión interna (adopción de decisiones) como funcional (desarrollo de actividades). Por ello, la introducción del director de la OCE en las sesiones de la JEC se puede interpretar como una medida poco acertada. Sin embargo, el problema básico no se focaliza en la intervención del agente gubernativo, sino en delimitar cuál debe ser el contenido de su participación en el órgano electoral, sobre todo porque una colaboración sin límites puede levantar sospechas y, en buena medida, desvirtuar la dirección, gestión y supervisión eficaz del proceso electoral, cuestionándose, así, la legitimidad de las elecciones, en particular, y del sistema político democrático representativo, en su conjunto. Desde este punto de vista, la exclusión del personal gubernativo del proceso de toma de decisiones adquiere todo su sentido, ya que de este modo se avala la neutralidad política, imparcialidad y objetividad de la institución electoral.

La intervención del director de la OCE en las reuniones de la JEC se entiende como una “participación técnica” (Cano Mata, 1986: 395; Rallo Lombarte, 1997b: 253), ya que consiste principalmente en servir de apoyo y asesoramiento especializado en una materia

específica y vital para el buen desarrollo de las elecciones: los asuntos relacionados con el censo electoral. La importancia del censo como “núcleo básico del proceso democrático” (Arnaldo Alcubilla, 2002:109) estriba en ser un sistema que posibilita el control de las operaciones electorales y contribuye a excluir del ejercicio del sufragio a los ciudadanos que no tienen derecho al mismo⁷⁰, evitando las irregularidades y los fraudes electorales que puedan influir en los resultados y la legitimidad de las contiendas electorales. Así, lo ha destacado Goodwin-Gill (2006) en su obra *Elecciones libres y justas*:

“Este sistema debe estar destinado a permitir la inclusión de todos los ciudadanos que cumplan las condiciones requeridas, con el fin de evitar que individuos, grupos de intereses especiales, partidos políticos o el Gobierno cometan irregularidades y fraudes electorales”.
(Guy S. Goodwin-Gill, 2006: 146)

De este modo, el personal rector a través de la transmisión de sus opiniones especializadas sobre el censo puede llegar a influir en la formación de la voluntad de los vocales del órgano colegiado, los que tienen derecho a voto.

Por otro lado, la participación del director de la OCE en la JEC sirve, además, para que la institución electoral ejecute, de alguna manera, su función de dirección y supervisión del órgano censal⁷¹. Prueba de ello son las relaciones de intercambio que se establecen entre el personal rector y el actor gubernativo en las dinámicas internas de la JEC (ver Tabla 7.10).

Tabla 7.10. Las dinámicas internas entre el personal gubernativo y el personal rector

Tipo de relación	Actor impulsor- emisor	Contenido
Unidireccional (información)	Director de la OCE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rendir cuentas sobre la gestión censal ➤ Informar sobre los datos censales a publicar ➤ Informar sobre sus iniciativas de mejora
Bidireccional (comunicación)	Personal rector de la JEC	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Informar a la OCE sobre la irregularidades censales para que las subsane ➤ Ratificar o emitir recomendaciones, directrices o instrucciones a las propuestas de mejora previstas para la reorganización del censo

Fuente: elaboración propia.

El director de la OCE suele emprender acciones unidireccionales hacia la JEC con la finalidad de informar sobre los aspectos técnicos del censo. El canal habitual de transmisión de estos mensajes son los informes, en cuyo contenido se destacan tres asuntos recurrentes: la rendición de cuentas sobre la gestión censal realizada, la exposición de los datos censales a difundir o publicar y la presentación de innovaciones o propuestas de mejora en la actividad censal. En lo relacionado con la rendición de cuentas, el representante gubernativo suele presentar a los miembros del órgano electoral una memoria justificativa sobre su gestión en la que incluye, entre otros, los datos siguientes: la

⁷⁰ Acuerdo de la JEC de 5 de mayo de 1977.

⁷¹ El contenido de la función de dirección y supervisión se ha abordado en el capítulo 6, en particular, en el epígrafe destinado a la actividad funcional de las Juntas Electorales.

actualización mensual del censo, el tamaño de las secciones electorales, las reclamaciones, las bajas de inclusión indebida y las certificaciones censales específicas. Respecto al segundo tema, el director de la OCE expone a los vocales del órgano supremo electoral los datos censales que tiene previsto publicar o difundir y su canal de emisión, entre otros, los que se anuncian en Internet y el contenido de las notas de prensa que se facilitan a los medios de comunicación. El personal gubernativo de la OCE también informa al órgano electoral sobre cada una de las actividades o iniciativas que se prevén para reformar la gestión del censo y que pueden llegar a afectar a la organización del proceso electoral.

En las relaciones establecidas entre el personal rector y el director de la OCE se aprecian, además, una serie de intercambios bidireccionales, aquellos que provocan una respuesta o que llevan consigo una modificación de las actividades y propuestas relacionadas con la gestión del censo. Los miembros de la JEC se destacan como sujetos activos ante la información transmitida por el personal gubernativo y, por ello, una vez que el director de la OCE expone los asuntos relacionados con el censo, los vocales de la Junta intervienen corrigiendo y/o ratificando tanto las medidas que se prevén para la organización del censo como las propuestas de mejora, pero, en todo caso, el órgano gubernativo deberá contar con el parecer favorable de la JEC y atenerse a las instrucciones, directrices y objetivos que se planteen por el personal rector. Asimismo, en las reuniones del órgano colegiado, los miembros de la JEC comunican al personal de la OCE las irregularidades detectadas en la formación y revisión del censo, entre otras, las relativas a los empadronamientos y listas censales con el objeto de que el órgano gubernativo censal proceda a su corrección o rectificación.

Hay autores (Arnaldo Alcubilla, 2002: 93-94; Santolaya Machetti, 1999: 97) que proponen la inclusión de un nuevo delegado de la administración gubernativa en la vertiente interna de la JEC. Una figura que represente al conjunto de los órganos gubernativos que colaboran, como apoyo organizativo necesario, con el órgano supremo electoral en la gestión de los procesos electorales. La introducción de este nuevo miembro contribuiría a contrarrestar las disfuncionalidades que se perciben en las elecciones fruto de la existencia de un conjunto de unidades administrativas que asumen actividades electorales y que se encuentran dispersas en distintos departamentos ministeriales, entre otros, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y el Ministerio de Fomento. Para corregir los problemas derivados de este complejo entramado institucional se estima necesario contar con un órgano que asuma la totalidad de las competencias gubernativas en materia electoral y, también, las responsabilidades en el proceso (que ahora están dispersas) o al menos que ejerza la función de coordinación e impulso de la actividad de los distintos órganos administrativos competentes (Santolaya Machetti, 1999:

97). El titular de esta unidad administrativa podría ser el nuevo representante de la administración gubernativa en la JEC. Este miembro nombrado por el Gobierno serviría de enlace o punto de conexión entre el órgano supremo electoral y los órganos de la administración gubernativa que asumen competencias electorales; es decir, este sujeto sería el responsable de la coordinación de las competencias gubernamentales en materia electoral. Además, la inclusión de esta figura en la JEC contribuiría a mejorar la toma de decisiones, ya que el personal rector contaría con una visión más próxima a los focos de gestión donde se originan los problemas electorales y con un mayor número de elementos de juicio a la hora de tener que adoptar acuerdos que afectan a la organización de las contiendas electorales.

Arnaldo Alcubilla (2002), Letrado de la Secretaría de la JEC durante ocho años consecutivos, concreta todavía más esta iniciativa al exponer que el representante gubernativo en el órgano electoral debería ser un alto cargo del Ministerio del Interior:

“No obstante, en cuanto las competencias horizontales sobre los procesos electorales y consultas populares se residencian en el Ministerio del Interior, y, en concreto, en la Dirección General de Política Interior, habría de ser su responsable o superior jerárquico el Subsecretario del Ministerio del Interior, quien como coordinador de las actuaciones del Gobierno en la materia, asumiera la representación en la Junta Electoral Central”.

(Arnaldo Alcubilla, 2002: 94)

Sin embargo, esta medida de modernización que afecta al rediseño de la vertiente intraorganizativa de la JEC y que se destina no solo a favorecer la eficacia del órgano electoral, sino también a perfeccionar la dirección, gestión y supervisión de las elecciones, ha despertado algunas controversias. Hay un sector de opinión que se muestra contrario a la ampliación del personal gubernativo. Así se han manifestado, entre otros, García Soriano (2000:79) y Rallo Lombarte (1997) al destacar que la inclusión de un nuevo miembro gubernativo en el órgano electoral no resulta necesaria porque no contribuye a hacer más efectivo el control del proceso electoral.

En conclusión, a lo largo de este capítulo se ha podido verificar como la JEC se compone de tres colectivos de personal -personal rector, personal administrativo y personal gubernativo- que interactúan en sus dinámicas internas con el objeto de garantizar que las elecciones se desarrollen con legalidad, igualdad, objetividad y transparencia. Sin embargo, el peso de la toma de decisiones recae en el personal rector, de ahí que en el diseño de su modelo de personal se hayan previsto una serie de mecanismos institucionales destinados a garantizar su independencia y neutralidad política. La importancia de este asunto conlleva que se aborde con profundidad en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 8

EL PERSONAL RECTOR DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL

"No hay sistema por noble que sea, que inspire confianza si lo aplican hombres que se hallan a las órdenes directas del gobierno y con autoridad para decidir sobre las cuestiones de hecho o derecho que se susciten"

William James Millar Mackenzie

El personal rector es el componente más importante de la JEC porque tiene asignada la competencia exclusiva de adoptar las decisiones. El resto de los miembros de la institución electoral, el personal administrativo y el personal gubernativo, aunque colaboran desde diferentes perspectivas funcionales en su dinámicas internas, su participación se restringe a la hora de ejercer el derecho al voto, asumiendo (en las sesiones de la JEC) un papel meramente deliberativo, con voz pero sin voto. Solo el personal rector tiene como cometido específico adoptar todos y cuantos acuerdos sean necesarios para garantizar que el proceso electoral se desarrolle con legalidad, objetividad, transparencia e igualdad, sin ningún tipo de presiones e interferencias político-partidistas o de cualquier otra índole que pongan en tela de juicio la legitimidad⁷² de las elecciones, en particular, y del sistema político democrático-representativo, en general.

El personal rector se convierte, así, en un factor estratégico no solo para salvaguardar el buen funcionamiento de las elecciones, controlando y neutralizando, en este sentido, cualquier actividad que pueda llegar a distorsionar y mediatizar sus resultados y, por tanto, su desarrollo eficaz; sino también, y desde una perspectiva macro, para consolidar y mejorar la calidad de la democracia⁷³. Como se ha manifestado a lo largo de esta obra, para alcanzar un determinado grado de calidad en la democracia se precisa que las unidades administrativas que rigen y controlan las reglas del juego electoral gocen de ciertas garantías institucionales que les permitan decidir y actuar con independencia; es decir, los órganos electorales se deben proveer de un diseño institucional adecuado y eficaz que

⁷² Según Morlino (1985), se entiende por legitimidad el *"conjunto de actitudes positivas hacia el régimen considerado como merecedor de apoyo"*.

⁷³ Requejo Coll, vocal de la JEC en la VIII legislatura, destacó la importancia de la JEC como *"órgano para ir mejorando la calidad del sistema democrático"* (DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, p. 13).

denote una desvinculación total del poder ejecutivo y de los partidos políticos, protagonistas e interesados indiscutibles en los resultados de las elecciones. Estas garantías redundarán, sin duda, en la legitimidad del proceso electoral y del propio régimen político, ya que como destaca Mackenzie (1962) el déficit de independencia del personal que se encuentra al servicio de la organización electoral incide negativamente en la credibilidad del sistema político:

"No hay sistema por noble que sea, que inspire confianza si lo aplican hombres que se hallan a las órdenes directas del gobierno y con autoridad para decidir sobre las cuestiones de hecho o derecho que se susciten".

(Mackenzie, 1962: 110)

Este capítulo se destina a analizar al personal rector de la JEC desde el año 1985 (fecha en la que se implantó su modelo de personal vigente) hasta 2008 (cuando se constituye por última vez el órgano supremo electoral a raíz de las elecciones generales celebradas ese mismo año). Para abordar el objeto de estudio se ha optado por describir las características que determinan a este personal, haciendo especial hincapié en aquellas variables que inciden en la consolidación e institucionalización de su independencia con respecto al poder político. Más que nada, porque la independencia es un indicador fundamental para verificar si este colectivo goza de suficientes mecanismos institucionales destinados a asegurar la imparcialidad en sus decisiones y la independencia en sus actuaciones. En las páginas siguientes se resaltan las principales notas de independencia de cada una de las tipologías de personal rector de la JEC, el personal judicial y el personal académico. En ambos casos, el estudio del grado de independencia y/o de politización de su vertiente interna se aborda mediante la aplicación de los indicadores siguientes: el perfil de su personal; el procedimiento o el sistema de designación aplicado para seleccionar a los candidatos a vocales del órgano electoral; la duración en el mandato de sus miembros y su reelección en el cargo; y su estatuto.

Queda claro que para que el personal rector pueda ejercer de una manera eficaz su toma de decisiones debe tener un perfil profesional adecuado, poseer un saber acorde con el ámbito a gestionar (en el sentido burocrático del término). En las páginas siguientes, se podrá observar cómo los vocales de la JEC se distinguen por su alta cualificación y cómo en el órgano electoral coexisten dos perfiles profesionales: un perfil puramente judicial y un perfil académico. Si bien, como novedad significativa, por primera vez en la historia de la AE, en el diseño de la institución electoral se apostó por la representación mayoritaria de los vocales procedentes de la esfera judicial con el objeto de favorecer su independencia e imparcialidad. Junto con el perfil de los candidatos, el sistema de selección se configura como otro indicador analítico para conocer el grado de independencia e imparcialidad del personal del órgano supremo electoral. Un modelo de designación racional contribuye a asegurar que la idoneidad, el mérito y la alta cualificación de los candidatos son los criterios

que guían la elección. En sentido contrario, un sistema de designación débilmente reglado y con falta de garantías de objetividad puede dar lugar a la discrecionalidad y arbitrariedad en el nombramiento, a que se prioricen, en la selección de los futuros miembros de las JEC, determinados intereses particulares, políticos, partidistas o de cualquier otra índole que tergiversarían el sentido de la elección. Por ello, en los epígrafes siguientes se analizan dos modelos de designación: el sorteo (personal judicial) y la designación parlamentaria (personal académico). Como se verá, los problemas o riesgos de politización se suelen focalizar en el segundo supuesto, por el importante peso que adquieren los grupos parlamentarios mayoritarios en el proceso de selección de las candidaturas. Además, para saber si el modelo de personal de la JEC disfruta de suficientes garantías de independencia es conveniente aplicar, también, otras variables analíticas, su duración en el mandato, si existe o no la reelección en el cargo y su estatuto. En este caso, se percibe que los vocales de la JEC pueden ser reelegidos sin ningún tipo de limitación temporal, lo que no plantea, a priori, ningún conflicto con el personal judicial, aunque sí puede llegar a contrarrestar la independencia de los vocales procedentes del mundo académico. Con respecto a su estatuto solo adelantar que al personal rector se le concede un estatuto similar al de los miembros del poder judicial, aunque con un contenido menos detallado y específico, y en el que se observan ciertas contrariedades en su interpretación práctica.

El capítulo que se presenta se divide en cuatro partes fundamentales. Primero, se realiza una aproximación general a los diferentes modelos de personal que suelen coexistir en los órganos electorales con el objeto de clasificar al sistema de personal que impera, en la actualidad, en la JEC: el modelo mixto de personal rector. En segundo y tercer lugar, se profundiza en la dimensión interna del órgano supremo electoral, en sus dos tipologías de personal, el personal rector judicial y el personal rector académico, respectivamente. En los dos supuestos se resaltan sus notas definitorias y se aplican los mismos indicadores analíticos con vistas a poder detectar el grado de independencia y/o politización de su estructura interna: el perfil de sus miembros, el modelo de designación de sus vocales y la duración y reelección en el cargo. En el personal rector judicial se incluye, también, un epígrafe dedicado a dos de sus figuras: el Presidente y el Vicepresidente. Por último, se aborda otro de los elementos clave para garantizar la independencia del personal que toma las decisiones en la JEC, el estatuto de su personal rector y, en especial, la inamovilidad.

8.1. El personal rector de la JEC. El modelo mixto de personal

El carácter nodal del personal rector reside en ser el único componente interno de la JEC que tiene asignada la facultad de adoptar las decisiones. Esta función decisoria tiene una gran transcendencia política, ya que una gestión y supervisión eficaz de las elecciones

ayuda, entre otras cuestiones, a que los resultados electorales se perciban como legítimos, a que se refuerce la confianza institucional, a que las elecciones se consideren libres y justas, y a que se garantice, por tanto, la existencia de un determinado grado de calidad en la democracia representativa. Por ello, el modelo de personal rector del órgano supremo electoral debe contar con los mecanismos institucionales suficientes para proteger la imparcialidad, independencia y neutralidad política en la toma de decisiones y en el ejercicio de sus actuaciones.

Este apartado se inicia con un recorrido por los diferentes modelos de personal que se pueden dar en los órganos electorales de los sistemas políticos democrático-representativos. En base a las categorías analizadas, a continuación se clasifica el modelo de personal rector de la JEC, destacando, también, su origen y evolución.

8.1.1. Los modelos de personal de los órganos electorales

Para que los órganos de la AE sean capaces de llevar a cabo las complejas actividades administrativas y reglamentarias, mantener relaciones equilibradas con los partidos políticos, proyectar una imagen de neutralidad, profesionalización y eficiencia, y decidir con justicia y equidad las disputas que surjan, los diferentes sistemas políticos democráticos han optado por la implantación de dos modelos de personal (ver Tabla 8.1). Uno de autonomía profesional, en el que se selecciona a las personas según sus credenciales profesionales, con la condición de que una vez nombradas actuarán con autonomía e imparcialidad, sin importar las simpatías partidarias que pudieran albergar al inicio; y otro, que denota una representación partidista, al haber una participación plena y equitativa de los grandes partidos en la selección del personal que compondrá el órgano electoral (Schedler, 2000:30).

Tabla 8.1. Modelos del personal en los órganos electorales

Tipos de modelo	Características
Modelo de autonomía profesional	El personal de los órganos electorales se selecciona según sus credenciales profesionales
Modelo de representación partidista	Los órganos electorales se componen de personal seleccionado equitativamente por los grandes partidos

Fuente: elaboración propia a partir de Schedler (2000).

Estos dos modelos generales se pueden matizar si se utiliza como variable de análisis el grado de politización o de representación de los partidos políticos en su estructura interna. Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009:22) diferencian cuatro tipos de órganos electorales (ver Tabla 8.2). Una primera tipología en la que el órgano electoral se encuentra “dominado por un solo partido”, usualmente el partido que se encuentra en el Gobierno, por lo que la toma de decisiones la suele monopolizar el partido dominante. El segundo caso, denominado “mixto partidarizado”, responde a los órganos electorales en los que existe una participación

mixta o equilibrada de los partidos políticos, lo que limita el hecho de que un solo partido imponga su criterio. La tercera tipología, el modelo “independiente/mixto partidarizado”, se suele dar cuando en la unidad administrativa electoral conviven dos colectivos de personal, el nombrado por los partidos políticos, en base a su representación proporcional, y el independiente. Por último, un órgano electoral puede ser calificado de “independiente de los partidos” cuando su personal es nombrado por el poder legislativo (o más comúnmente por jueces o grupos cívicos) y cuando, además, estos miembros son conscientes de su profesionalidad e independencia, ya que su nombramiento no se debe a afinidades partidistas sino a sus méritos o cualificación técnica.

Tabla 8.2. Tipos de órganos electorales en base al grado de politización o representación de los partidos políticos en su estructura interna

Tipo de órgano electoral	Características
Dominado por un solo partido	Un partido, generalmente el partido que detenta el poder, cuenta con suficiente representantes para adoptar por sí solo la mayoría de las decisiones
Mixto partidarizado	Representación equilibrada de los partidos políticos, o representación mixta de tal forma que ningún partido puede tomar decisiones por cuenta propia
Independiente/ mixto partidarizado	Cuando algunos miembros son nombrados en base a representación partidaria, y otros son independientes
Independiente de los partidos	Cuando los miembros son nombrados por el poder legislativo (o más comúnmente por jueces o grupos cívicos), pero son conscientes de que son profesionales independientes y de que su nombramiento se debe a sus méritos, no a su afinidad partidista

Fuente: elaboración a partir de Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009: 22).

8.1.2. Origen y evolución del modelo mixto de personal de la JEC

Los dos modelos destacados por Schedler -el de autonomía profesional y el de representación partidista- se encuentran interrelacionados en el caso del órgano supremo de la AE, constituyendo una especie de sistema mixto de personal. Este modelo se compone de dos categorías de personal rector (ver Tabla 8.3): un sector con un alto perfil profesional y dotado de una imparcialidad inherente a su cargo y, en consecuencia, en el ejercicio de sus funciones, que se halla representado por ocho magistrados del Tribunal Supremo, y un colectivo de personal elegido por las fuerzas políticas con representación parlamentaria, los cinco vocales catedráticos de Derecho y/o de Ciencias Políticas y Sociología en activo⁷⁴. De esta manera, la estructura interna de la JEC está conformada por trece miembros.

⁷⁴ La inclusión de los catedráticos en Ciencias Políticas y Sociología como miembros de la JEC se produce a partir de la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, introducida por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo.

Tabla 8.3. El personal rector de la JEC. Tipologías y composición

Tipologías	Composición
Personal rector judicial (Vocales judiciales)	Ocho Magistrados del Tribunal Supremo (artículo 9.1.a. LOREG)
Personal rector académico (Vocales no judiciales)	Cinco Catedráticos y/o Profesores de Derecho o de Ciencias Políticas y Sociología (artículo 9.1.b. LOREG)

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 9 de la LOREG.

Sin embargo, si se emplea como criterio de clasificación las tipologías enunciadas por Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009), la JEC se puede considerar un órgano “independiente de los partidos” por dos razones fundamentales. Primero, porque sus miembros son elegidos por el poder legislativo -los vocales catedráticos- y el poder judicial -los vocales magistrados del Tribunal Supremo-. En segundo lugar, porque más allá de que el proceso de designación garantice, en mayor o menor medida, la objetividad e independencia en la selección de las candidaturas (como se verá a continuación, tanto en el estudio del personal rector judicial como del académico), el alto grado de profesionalidad y cualificación técnica se convierte en una exigencia destacable para poder ser candidato a vocal de la JEC.

El modelo mixto de personal rector no se caracteriza por su novedad, porque en él se detecta un cierto continuismo con el sistema de personal inaugurado en el año 1907⁷⁵. En este periodo histórico se inició un proceso de modernización que se focalizó en la vertiente intraorganizativa del órgano supremo electoral. Estos cambios provocaron una ruptura con respecto al modelo de personal, altamente politizado y gubernamental, de la etapa anterior y desembocaron en la transformación de la JEC en un órgano “independiente de los partidos”. El camino hacia un modelo de personal más independiente comenzó mediante la incorporación a la presidencia del órgano electoral de un vocal procedente de la esfera judicial, el presidente del Tribunal Supremo, a lo que se le sumó la introducción en el resto de sus vocalías de miembros pertenecientes a distintos órganos profesionales y especializados. Este personal provenía de los sectores corporativistas más relevantes de la época, aunque su perfil profesional también denotaba la posesión de determinados conocimientos políticos, jurídicos, técnicos y sociales (ver Tabla 8.4).

⁷⁵ Ver capítulo 4, “La modernización de la AE española. La transición de una AE Gubernativa a una AE Independiente”.

Tabla 8.4. La modernización de la estructura interna de la JEC (1907-2008)

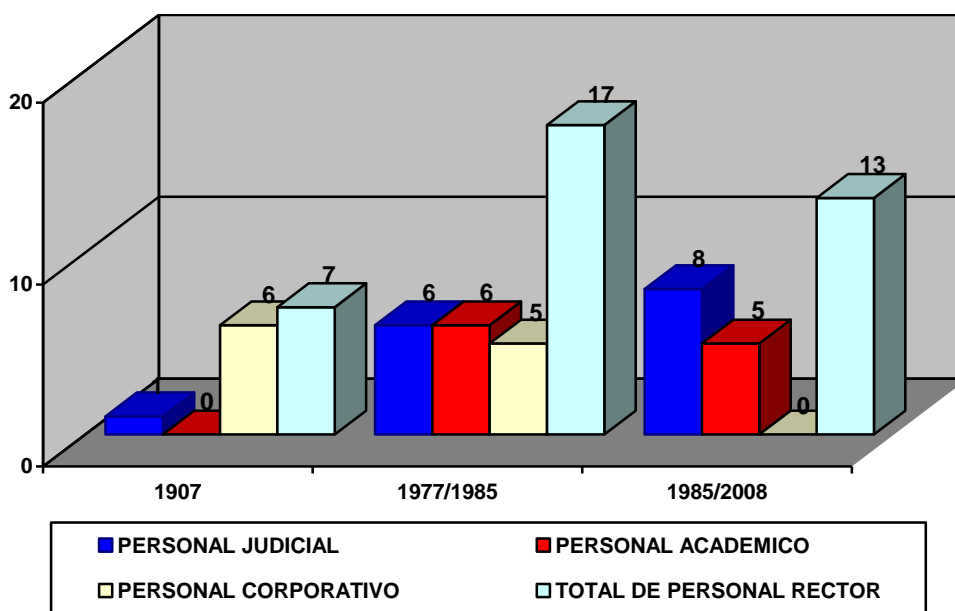
Periodo	Personal judicial	Personal académico y/o corporativista	
1907	1 vocal: – Presidente. Presidente del Tribunal Supremo	6 vocales (personal corporativo): – Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (Vicepresidente Primero) – Presidente del Instituto de Reformas Sociales(Vicepresidente Segundo) – Rector de la Universidad Central – Decano del Colegio de Abogados de Madrid – Presidente de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia – Director del Instituto Geográfico y Estadístico	
1977-1985	6 vocales: – Presidente. Presidente del Tribunal Supremo – Cinco Magistrados del Tribunal Supremo	11 vocales	5 vocales (personal corporativo): – El Consejero permanente de Estado Mayor más antiguo – Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas – Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación – Presidente del Consejo General de la Abogacía – Presidente de la Junta de Decanos de Colegios Notariales
			6 vocales (personal académico) – Un Catedrático de Derecho de Madrid – Cinco Catedráticos de Derecho o Académicos
1985-2008	8 vocales: – Magistrados del Tribunal Supremo	5 vocales (personal académico): – Catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas y Sociología	

Fuente: elaboración propia.

El modelo de personal rector de 1907 se perfeccionó y consolidó en el procedimiento electoral de la transición política española (1977). Como se destaca en la Tabla 8.4, el cambio hacia un modelo de personal más independiente y menos politizado se articuló mediante la ampliación de los vocales judiciales de la JEC (se pasó de un vocal a seis). Junto con este incremento del personal rector judicial se produce, también, un aumento considerable del número de vocales expertos y conocedores en las técnicas jurídico-políticas (se pasó de seis a once vocales). Además, como novedad significativa, en las filas de este colectivo especializado y compuesto, hasta el momento, por personal perteneciente al sector corporativista se incorporó, por primera vez, el personal rector académico, el conformado por catedráticos de universidad especializados en Derecho. Este crecimiento desmesurado de los vocales no judiciales de la Junta adquiere todo su sentido en el contexto social y político de la época. En la transición política española era prioritaria la consecución de un modelo institucional electoral lo más legitimado y consensuado posible y, para ello, era necesario dar cabida en los órganos electorales decisorios aquellos que iban a asumir la gestión y el control de las reglas del juego en las primeras elecciones democráticas, a los sectores corporativistas y académicos más representativos y con una mayor relevancia política, económica y social. De este modo, la JEC de la transición política española quedó constituida por diecisiete miembros, más del doble de los vocales de la etapa anterior (siete miembros).

En la actualidad, la JEC sigue conservando una composición mixta, aunque con algunos matices que la diferencian de su precedente. El modelo de personal rector inaugurado en 1985, y que se encuentra vigente en nuestros días, mantuvo dos de las tres categorías de personal de la transición política española (el personal judicial y el personal académico) y reforzó, todavía más, su independencia e imparcialidad al suprimir de su estructura interna al personal corporativista de la transición política española (ver Gráfico 8.1). La desaparición de este colectivo se tradujo en una disminución del número total de efectivos, ya que se pasó de diecisiete vocales en el año 1907 a trece en 1985. Este novedoso modelo de personal apostó claramente por un sistema mixto en el que se combinó la mayoría de miembros judiciales con la inserción de personal procedente del mundo académico, catedráticos universitarios elegidos por los partidos, federaciones, coaliciones y asociaciones políticas con representación parlamentaria.

Gráfico 8.1. Origen y evolución del modelo de personal rector de la JEC (1907-2008)



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el Gráfico 8.1, el personal rector judicial ha ido creciendo de forma considerable a lo largo del tiempo: un vocal en el año 1907, seis vocales en 1977 y ocho vocales en 1985. En el caso del personal rector académico, los datos del Gráfico 8.1 corroboran, a primera vista, la existencia de pocas alteraciones cuantitativas, solo se pasó de seis vocales en 1977 a cinco en 1985. Esta información general de los vocales académicos se puede matizar si se compara el número global de miembros que componían la JEC en la transición política española (diecisiete vocales) con el personal que constituye el órgano electoral en la actualidad (trece miembros). En este sentido, se aprecia

una disminución del número total de efectivos académicos. El cruce de estos nuevos datos permite enunciar que en el modelo de personal vigente se ha producido un leve aumento de la representación del personal rector académico (aproximadamente un 38 por 100 sobre el total) con respecto al periodo anterior (un 35 por 100 sobre el total, en el año 1977).

En definitiva, el modelo mixto de personal que se implantó en la JEC en 1985 se apoyó en un diseño institucional provisto de un alto grado de independencia e imparcialidad, ya que no solo se aumentaron los vocales judiciales sino que se suprimió, también, de su dimensión interna al sector corporativista de la transición política española. El fuerte peso del personal rector judicial se combinó con los catedráticos de universidades designados por los partidos políticos con representación parlamentaria, lo que dotó al órgano supremo electoral de una mayor perspectiva en su toma de decisiones, ya que los conocimientos técnicos y jurídicos, propios del personal judicial, se complementaron con un enfoque analítico más interdisciplinar -histórico, político, social, económico-, el punto de vista que distingue a los politólogos y sociólogos.

En los epígrafes siguientes se profundiza en las características definitorias de cada una de las tipologías de personal rector que constituyen, en la actualidad, la JEC. En este recorrido se pondrá el acento en una serie de indicadores básicos (perfil de los candidatos, modelo de designación, duración en el mandato y reelección en el cargo, y estatuto) que permitirán observar y valorar si en la configuración del modelo institucional del órgano supremo de la AE se han reforzado sus garantías de independencia o si por el contrario se detectan todavía resquicios del pasado, que pueden presuponer la existencia de ciertos riesgos o peligros de politización y de intervención gubernativa en sus cometidos electorales.

8.2. El personal rector judicial de la JEC

El apelativo personal rector judicial hace referencia a ocho de los trece vocales que componen la JEC, en concreto, al personal que proviene del poder judicial: los ocho magistrados del Tribunal Supremo. Este personal se caracteriza por ser el colectivo más numeroso del órgano supremo electoral (representa aproximadamente el 62 por 100 del total de sus vocales), ya que la otra categoría de personal (el personal rector académico) solo cuenta con cinco vocalías. Este carácter mayoritario condujo al Tribunal Constitucional a calificar la composición de la JEC como “fuertemente judicializada”⁷⁶, lo que no convierte a la Junta en un “órgano jurisdiccional ad hoc” ya que su composición se complementa con personal académico designado a propuesta de las entidades políticas con representación parlamentaria (Arnaldo Alcubilla, 2002: 89).

⁷⁶ STC 197/1988, FJ2.

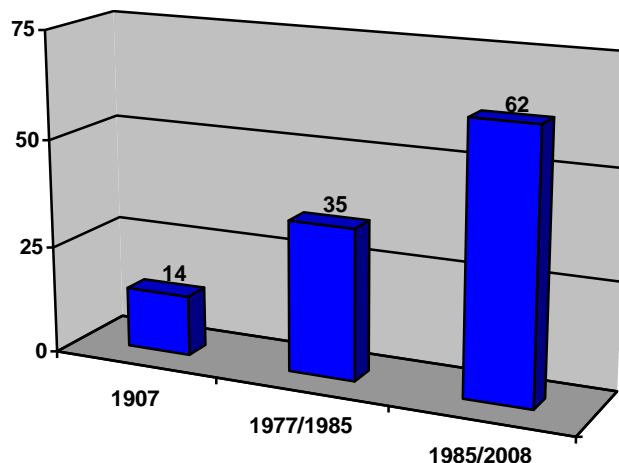
La incorporación mayoritaria de los miembros judiciales buscaba, ante todo, erradicar las inercias de vinculación gubernamental y de excesiva politización que habían caracterizado al personal del órgano electoral en los contextos históricos anteriores. Sin embargo, este aumento de los vocales judiciales no se contempló, en un principio, en el proyecto electoral inicial⁷⁷, en el que se proponían solo seis representantes de este colectivo. Esta situación se solventó en la sede parlamentaria⁷⁸, sobre todo, a raíz de algunas enmiendas planteadas por los grupos parlamentarios (enmienda 464 del grupo parlamentario minoría catalana y enmiendas 561 y 562 del grupo parlamentario popular). En estas iniciativas se exponía la importancia de reforzar y mejorar la imparcialidad e independencia de la JEC. En términos operativos, la respuesta a estas propuestas parlamentarias se tradujo en un incremento cuantitativo de los vocales judiciales de la Junta al aumentarse su representación de seis a ocho miembros. De este modo, el procedimiento electoral de 1985 prosiguió con las tendencias modernizadoras iniciadas desde el año 1907 en la estructura interna de los órganos electorales, dando un paso crucial en el camino emprendido, desde entonces, hacia la judicialización de la JEC y, por ello, los magistrados del Tribunal Supremo se convirtieron, por primera vez en la historia de la AE, en el personal mayoritario del órgano supremo electoral.

En el Gráfico 8.2 se puede observar como desde la primera incorporación de los vocales judiciales en la JEC (1907) ha habido un crecimiento imparable de los representantes de este colectivo en el órgano electoral. Los datos del Gráfico 8.2 corroboran como en 1977 la presencia de los miembros procedentes de la esfera judicial se multiplicó por más del doble, si se compara con el periodo anterior. En el año 1977, su representación alcanzó un 35 por 100 sobre el total de sus componentes frente al 14 por 100 del año 1907. Esta trayectoria hacia la judicialización del personal rector de la JEC continuó con su consolidación tras la implantación del diseño institucional vigente. En la actualidad, la presencia del sector judicial ha alcanzado aproximadamente un 62 por 100 sobre el total de los miembros del órgano supremo electoral, lo que duplica el número de efectivos de la etapa anterior (35 por 100 en el año 1977) y convierte a los magistrados del Tribunal Supremo, por primera vez, en el colectivo mayoritario de su estructura interna.

⁷⁷ Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Electoral General (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, número 120-1, de 15 de octubre de 1984; 120-I-1, de 27 de octubre de 1984 -corrección de error-, y de 120-I-1, de 14 de diciembre de 1984 -corrección de error-).

⁷⁸ Informe de la ponencia, BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, número 120-I- 4, de 21 de marzo de 1985.

Gráfico 8.2. Evolución del personal rector judicial de la JEC (1907-2008) (% sobre el total)



Fuente: elaboración propia.

El diseño institucional de 1985 apostó por una superioridad del personal rector judicial tanto desde una perspectiva cuantitativa (en lo numérico) como cualitativa. A los representantes de este colectivo no solo se les otorgó la presidencia, como iba siendo habitual desde el año 1907, sino también la vicepresidencia de la institución electoral. La razón de esta judicialización reside en la independencia propia del magistrado y en el contenido de decisión y juicio, en términos jurídicos, que caracteriza gran parte de los cometidos de la JEC, de ahí que nos encontremos ante un órgano de eminente carácter jurídico, no solo como consecuencia de la obligación de todo órgano público de ajustarse en su actuación al ordenamiento jurídico, sino también por el carácter de sus funciones y por la elevada formación en este terreno de la mayor parte de sus miembros (Cazorla Prieto, 1986:118-119).

Las diversas cuestiones que definen al personal rector judicial de la JEC se analizan y debaten de manera exhaustiva en los epígrafes siguientes. Se comienza con el estudio de las características que determinan su perfil, se continúa con su modelo de designación, se prosigue con la duración en el mandato de sus componentes y su reelección en el cargo, y se finaliza con un acercamiento a dos de sus figuras más relevantes, el Presidente y el Vicepresidente. El estudio de estas variables permitirá determinar si la introducción de este colectivo de personal en el órgano supremo de la AE contribuye a garantizar la independencia e imparcialidad tanto en su toma de decisiones como en el ejercicio de sus funciones.

8.2.1. El perfil del personal rector judicial

El personal rector judicial de la JEC se provee entre miembros procedentes del poder judicial, “el tercero confiable”⁷⁹ (Shapiro, 1981:2), lo que otorga al órgano electoral “un perfil inequívocamente judicial” (Fernández Segado, 1986:32). La introducción de unos vocales con perfil marcadamente judicial en el seno del órgano supremo electoral adquiere todo su sentido, si se tiene en cuenta que este personal se caracteriza por adoptar sus decisiones con racionalidad normativa, “sin sesgos ni autointerés” (Rawls, 1979), y por su aplicación de las reglas del juego de manera neutral, sin discrecionalidad ni motivaciones de otra índole (personales y/o políticas). En definitiva, la JEC apuesta por un colectivo de personal en el que la imparcialidad⁸⁰ y la independencia está garantizada, ya que ninguna otra pasión que no sea la aplicación desapasionada de las normas formales y ningún otro interés que no sea la búsqueda desinteresada de rectitud legal (*legal correctness*) puede llegar a influir en el juicio de los miembros judiciales (Schedler, 2005a:71).

A continuación, se exponen las diferentes características que definen a los miembros del poder judicial en España con el objeto de determinar cuál es el perfil profesional del personal que ocupa la mayor parte de las vocalías del órgano supremo de la AE.

El poder judicial en España se conforma de magistrados y jueces independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley (Canales Aliende, 1991:214), que constituyen un cuerpo profesional⁸¹ de funcionarios independientes y separados de cualquier otro (Mosquera 1980: 704). En concreto, la JEC se compone de magistrados del Tribunal Supremo, el “órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo en lo dispuesto en materia de garantías constitucionales”⁸². Los magistrados, a diferencia de los jueces, no forman parte de órganos unipersonales sino de órganos colegiados -tribunales y audiencias- (Alcántara y Martínez, 1997:219).

Los candidatos a vocales judiciales de la JEC deben ser magistrados del Tribunal Supremo, es decir, deben pertenecer al escalafón superior de la carrera judicial. En el perfil de los magistrados se detecta una notable cualificación técnica que se conjuga con su alto nivel de conocimientos y bagaje profesional. Como requisito mínimo, este colectivo judicial comparte un origen académico común, son licenciados en derecho, por lo que su

⁷⁹ En la antigua ley romana para poder llegar a la resolución judicial de un conflicto las partes tenían que ponerse de acuerdo, primero, sobre las reglas que se iba a aplicar, y luego sobre la persona del juez, el tercero confiable que iba a decidir el caso (Shapiro, 1981:2).

⁸⁰ La imparcialidad del poder judicial se entiende en el sentido destacado por Schedler: “*la imparcialidad como un modo de resolución de conflictos que toma en cuenta, de manera equitativa, los puntos de vista de todos los involucrados sin favorecer ni discriminar alguna parte ni imponer intereses propios*” (Schedler, 2000: 390). El mismo concepto es utilizado por Santos Pastor (2002) al señalar que la imparcialidad implica independencia frente a las partes en el proceso y trato justo y equitativo.

⁸¹ Según Luis Mosquera es importante recordar que “*en la organización tradicional española han existido, y existen todavía, los denominados Juzgados de paz, que son órganos judiciales unipersonales servidos por Jueces legos, no profesionales, y que, por consiguiente, no son de carrera*” (Mosquera, 1980:705-706).

⁸² Artículo 123.1 de la CE.

especialidad es jurídica. Junto con esta titulación universitaria para ser magistrado del Tribunal Supremo se requiere, también, poseer un bagaje profesional permanente y constatado en el ejercicio de la justicia, bien a través de la inserción en la carrera judicial⁸³ o bien mediante la consecución de un prestigio profesional asociado al desarrollo del Derecho. Por tanto, existen dos vías complementarias para acceder al Tribunal Supremo: a) mediante promoción de magistrados con más de diez años en esta categoría y no menos de veinte en la carrera judicial (el personal que accede por esta vía representa las cuatro quintas partes de su estructura interna); b) por acceso directo, el CGPJ designa a una quinta parte de sus miembros entre abogados y juristas de reconocida competencia con más de veinte años de actividad profesional (Guerra San Martín, 1992:210).

Los magistrados del Tribunal Supremo cuando son nombrados miembros de la JEC compatibilizan sus funciones jurisdiccionales con las llevadas a cabo en el órgano electoral. Esta compatibilidad tiene su base normativa en el propio marco constitucional, en el que se reconoce que los miembros del poder judicial podrán ejercer, también, otras actividades, las que “expresamente les sean atribuidas por la ley en garantía de cualquier derecho⁸⁴”. En concreto, el personal judicial del órgano supremo electoral contribuye a asegurar el buen desarrollo de un derecho fundamental, el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante el ejercicio del sufragio activo y pasivo⁸⁵. El poder judicial racionalizó, en un primer momento⁸⁶, este tipo de situaciones especiales al incluir el cargo de vocal de la JEC entre las funciones que podían llegar a desempeñar los magistrados fuera de la institución judicial⁸⁷.

Es importante destacar que la inclusión en las filas del órgano rector de la AE de un perfil de personal marcadamente judicial no es fruto de la casualidad, sino que tiene como cometido principal reforzar la independencia e imparcialidad del órgano en cuestión. Sobre todo porque se parte del convencimiento de que el ejercicio de la función jurisdiccional imprime el carácter necesario para que los magistrados del Tribunal Supremo aporten a las decisiones de la JEC la imprescindible independencia (Coscolluela Montaner y Muñoz Machado, 1979: 67).

⁸³ Guerra San Martín expone que para acceder a la carrera judicial en España existen dos sistemas de acceso: el sistema tradicional de oposición ante un tribunal plural y pruebas públicas, y el acceso directo por concurso de méritos, llamado “cuarto turno” (Guerra San Martín, 1992: 208).

⁸⁴ Artículo 117.4 de la CE.

⁸⁵ El artículo 23 de la CE dice lo siguiente: “1. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

⁸⁶ En la actualidad, el marco normativo judicial no reconoce de manera expresa esta situación a los magistrados del Tribunal Supremo.

⁸⁷ “Los Magistrados del Tribunal Supremo solo podrán desempeñar fuera del mismo las funciones de Presidente del Tribunal de oposiciones a ingreso en la carrera judicial, de miembros de la Junta Electoral Central, de Presidente de la Mutualidad General Judicial y de miembros del órgano o Ente del Ministerio de Justicia destinado a la información y renovación tecnológica de la Administración de Justicia” (artículo 350.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).

La consecución de la independencia de los miembros del poder judicial es uno de los hitos más relevantes del Estado social y democrático de derecho. Por ello, uno de los máximos triunfos del Estado de derecho ha sido el lograr la independencia en la decisión del juez (Simon, 1985:11). La independencia judicial se convierte, así, en un “elemento fundamental de la vida democrática de todo Estado de derecho” (Chaires Zaragoza, 2004:525). En el mismo sentido, Karl Loewenstein destaca la relevancia de afianzar la independencia y libertad de los miembros del poder judicial de cara a que se consolide el Estado democrático:

“La independencia de los jueces en el ejercicio de sus funciones que les han sido asignadas y su libertad frente a todo tipo de interferencia de cualquier detentador del poder, constituye la piedra final en el edificio del Estado democrático constitucional de Derecho”.
(Loewenstein, 1979: 294)

De las premisas anteriores, se deduce que la independencia del poder judicial es “un principio elemental de la sociedad moderna” (Schedler, 2000:390), ya que en las sociedades más evolucionadas, la misión de resolver los conflictos, aplicando reglas jurídicas, se encomienda a unas personas u órganos especiales que constituyen la instancia judicial; es decir, los miembros que componen el poder judicial serían los árbitros encargados de aplicar e interpretar las reglas del juego (De Esteban y González-Trevijano, 1994:636).

Las controversias surgen a la hora de definir que se entiende por independencia, ya que es un término sumamente “complejo y poroso⁸⁸” (Simon, 1985:10) y, por ello, puede dar lugar a múltiples interpretaciones. Más allá de estas limitaciones, se emplea como enfoque conceptual la visión mantenida por varios autores contemporáneos (Chaires Zaragoza, 2004:531; Díez-Picazo,1991:103; Huertas Contreras,1995:59; Pizzorusso,1984:78) que distinguen dos formas de independencia del poder judicial (ver Tabla 8.5): la independencia externa, objetiva o estructural (la autonomía del poder judicial frente a otros poderes) y la independencia interna, subjetiva o funcional (la imparcialidad personal del juez y del magistrado).

Tabla 8.5. Garantías de independencia del personal del poder judicial en España

Tipo de garantía	Mecanismos
Independencia externa, objetiva o estructural	➤ Principio de exclusividad y unidad jurisdiccional. La función de juzgar se imparte por un solo cuerpo de jueces y magistrados
Independencia interna, subjetiva o funcional	➤ Modelo burocrático de personal ➤ Inamovilidad ➤ Incompatibilidades públicas, privadas y judiciales

Fuente: elaboración propia a partir de Chaires Zaragoza (2004), Díez-Picazo (1991), Huertas Contreras (1995), Pizzorusso (1984).

⁸⁸ “Complejo, porque la reivindicación que emana de tal término puede ser interpretada de diferentes maneras. La independencia puede ser considerada como la relación entre jueces y partes o de jueces entre sí. Puede ser descrita, en el sentido tradicional, como el problema de la dependencia de otros poderes estatales (incluyendo a la justicia misma) o, de modo general, como independencia de los personajes de influencia política, con o sin vinculación gubernamental. Finalmente, puede ser enfocada desde la perspectiva del <<forum internum>>, o sea, de la independencia personal del juez” (Simon, 1985:10).

En España el aspecto objetivo de la independencia del poder judicial, la ausencia de presiones externas en la estructura organizativa de los tribunales, se ha articulado mediante el reconocimiento del principio de exclusividad y unidad jurisdiccional. Este principio “viene a significar y a exigir que cualquier posible conflicto que surja en la vida social puede o debe ser solucionado en última instancia por jueces y tribunales independientes predeterminados por la ley y que la función de juzgar debe impartirse por un solo cuerpo de jueces y magistrados” (Chaires Zaragoza, 2004: 534). Solo de esta forma se podrán evitar las influencias políticas, gubernamentales, de sectores sociales y/o económicos que pueden llegar a mermar e interferir de manera directa o indirecta en la independencia que debe caracterizar y acompañar al personal judicial en el ejercicio de sus funciones.

Las garantías subjetivas del poder judicial corresponden a un conjunto de mecanismos que permiten que la actuación del juez o magistrado sea lo más imparcial posible, lo más ajustada o apegada a la ley. Algunas de estas garantías suelen ser las siguientes: el sometimiento exclusivo del juez o magistrado a la ley; la implantación de una concepción burocratizada de la función judicial (creación de un propio cuerpo profesional de funcionarios); el reconocimiento de la inamovilidad; y la regulación de un régimen estricto de incompatibilidades.

En primer lugar, la independencia de los miembros del poder judicial se ha intentado asegurar en el contexto español mediante la constitución de un modelo estrictamente burocrático: “la carrera funcional y la promoción sobre la base de antigüedad” (Alcántara y Martínez, 1997:213). Junto a ello, este personal debe jurar o prometer la salvaguarda del ordenamiento jurídico y la administración recta e imparcial de la justicia⁸⁹ no solo en su primer destino, cuando toma posesión del cargo, sino cada vez que cambia o accede de categoría en la carrera judicial. En concreto, los vocales judiciales de la JEC se proveen de magistrados del Tribunal Supremo, por lo que pertenecen al nivel profesional más elevado del poder judicial. Esta característica contribuye, sin lugar a dudas, a afianzar su independencia, “pues nadie puede condicionar ya, de forma decisiva, su carrera profesional” (Gálvez Muñoz, 1999:115; Cazorla Prieto, 1986:121; Rallo Lombarte, 1997:249).

En segundo término, los miembros del poder judicial gozan también de inamovilidad en el cargo, este estatus se les reconoce en la propia Constitución española (artículo 117). Por ello, solo pueden ser separados, suspendidos, trasladados o jubilados por las causas tasadas en su propio marco normativo. La inamovilidad judicial aparece así como un presupuesto de la independencia judicial, al cerrarse la posibilidad de que este personal dependa del arbitrio o decisión del Gobierno. Esta garantía de independencia se ha

⁸⁹ En este sentido, el artículo 318.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial expone lo siguiente: “*Los miembros de la carrera judicial prestarán, antes de posesionarse del primer destino, el siguiente juramento o promesa: Juro (o prometo) guardar y hacer guardar fielmente y en todo tiempo la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, lealtad a la Corona, administrar recta e imparcialmente justicia y cumplir mis deberes judiciales frente a todos.*”

incorporado, también, como se verá más adelante, en el estatuto del personal rector de la JEC.

Por último, el régimen de incompatibilidades de los miembros que integran el poder judicial tiene como cometido “asegurar la total independencia de los mismos” (artículo 127.2 de la CE). Se pueden diferenciar tres tipos de incompatibilidades (De Esteban y González-Trevijano, 1994: 655): las públicas, las privadas y las judiciales. Las incompatibilidades públicas prohíben a los miembros de este colectivo realizar actividades políticas y pertenecer a partidos políticos⁹⁰ y sindicatos mientras se hallen en activo, además del desempeño de cargos o empleos retribuidos por las diferentes administraciones públicas, salvo la docencia e investigación y la actividad artística o literaria. Las incompatibilidades privadas limitan a este personal el ejercicio de un empleo, cargo o profesión de carácter privado o mercantil. En tercer lugar, las incompatibilidades judiciales implican que no pueden pertenecer a una misma Sala magistrados unidos por vínculo matrimonial, situación de hecho o parentesco próximo, ni tampoco desempeñar su cargo en tribunales o juzgados donde ejerzan habitualmente como abogado o procurador familiares próximos⁹¹. Al mismo tiempo, el cargo de juez o magistrado es incompatible con cualquier otro empleo en tribunales y juzgados de cualquier orden jurisdiccional y con todo tipo de asesoramiento jurídico, sea o no retribuido.

Otro elemento, en este caso institucional, que permite reforzar tanto la independencia externa como interna de los miembros del poder judicial en España es el órgano de gobierno y administración del poder judicial: el CGPJ. Este órgano, en primer término, es el garante de la autonomía de la estructura judicial (independencia externa u objetiva), por lo que indirectamente se considera un mecanismo que revierte en la independencia personal del juez y del magistrado (independencia subjetiva o interna -imparcialidad-). Así lo ha puesto de manifiesto Mosquera (1980):

“La finalidad del Consejo, el cual encuentra su exclusiva justificación en la necesidad de garantizar la independencia institucional del Poder Judicial respecto al Ejecutivo, como

⁹⁰ Sobre las incompatibilidades públicas se debe matizar lo siguiente: “En España hay tres asociaciones significativas de jueces y magistrados que representan unos dos mil jueces y magistrados de los cerca de cuatro mil que integran la carrera. Según datos difundidos por el CGPJ en 2006, la asociación más importante es la Asociación Profesional de la Magistratura, a la que están asociados el 50,5 por 100 del total de jueces y magistrados afiliados a una asociación y se caracteriza ideológicamente por ser conservadora. Jueces para la Democracia cuenta con el 20,1 por 100 del total y se considera de ideología progresista. Y la asociación Francisco Vitoria que surgió de una corriente más centrista de la Asociación Profesional de la Magistratura, se considera ideológicamente <<moderada>> y tiene el 20,6 por 100. A estas tres asociaciones principales hay que sumar el Foro Independiente, con un 8,1 por 100 de los jueces y magistrados, y la Asociación Nacional de Jueces, con un 0,5 por 100. Si bien los jueces y magistrados no pueden ser miembros de partidos políticos ni realizar actividades políticas, lo cierto es que estas asociaciones están claramente ideologizadas y politizadas, tal y como se pone de manifiesto en muchos de los debates políticos que se producen en España” (Uriarte, 2008: 151).

⁹¹ “No podrán pertenecer a una mis Sala de Justicia o Audiencia Provincial, Magistrados que estuvieran unidos por vínculo matrimonial o situación de hecho o equivalente o tuvieran parentesco entre sí del segundo grado de consanguinidad o afinidad (...) Tampoco podrán pertenecer a una misma Sala de Gobierno Jueces y Magistrados unidos entre sí por cualquiera de los vínculos a que se refiere el párrafo anterior” (artículo 393 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

instrumento, a su vez, para garantizar la independencia de cada Juez o Magistrado, a la que hay que considerar como uno de los derechos políticos fundamentales del ciudadano".
(Mosquera, 1980: 707)

Una última característica que define el perfil de los posibles candidatos a personal rector judicial es la que hace referencia a su situación administrativa⁹². A diferencia de lo que ocurre con el personal rector académico, cualquier magistrado del Tribunal Supremo podría ser elegido vocal del órgano supremo electoral, más allá de su situación administrativa. Sin embargo, si se entiende que la filosofía que impregna el marco electoral de 1985 es la implantación de una estructura judicializada sería más lógico inclinarse "hacia la opinión de que lo que se pretende es incorporar a la Junta los vocales que en ese preciso momento hacen de la independencia su juicio y del criterio imparcial su profesión y consagración diaria, lo que excluye a los que no estén en situación de activos" (Cazorla Prieto, 1986:120). Además, Martínez Ruano utiliza otro argumento destacable para justificar por qué el procedimiento electoral no exige expresamente a los magistrados del Tribunal Supremo que estén en activo, al exponer que la condición de magistrado no se configura como categoría administrativa sino como una categoría profesional y que, por tanto, solo se ostenta esta condición mediante el desempeño del puesto de trabajo:

"La Ley Orgánica del Poder Judicial no configura la condición de magistrado del Tribunal Supremo como una categoría administrativa, ya que a diferencia de la normativa anterior, la regula como una categoría profesional. De tal modo que cuando se deja de servirlo, se pierde la plaza o puesto y, por tanto, la condición. No es posible, pues, ostentar la condición de magistrado del Tribunal Supremo más que en el desempeño de tal puesto de trabajo. El cambio a una situación administrativa distinta, que no sea la de servicios especiales, supone la pérdida de la condición".
(Martínez Ruano, 2003:151)

A lo largo de este apartado se ha podido apreciar como el perfil de los magistrados del Tribunal Supremo, los posibles y futuros miembros de la JEC, se adecua y ajusta bastante a las exigencias y necesidades de la institución electoral. Es vital para el funcionamiento del sistema político democrático-representativo que los componentes del órgano encargado de regir y controlar los procesos electorales cuenten con un perfil idóneo. En este sentido, la independencia e imparcialidad de los integrantes del poder judicial se considera una garantía estimable de cara a que los criterios que motiven sus decisiones y actuaciones sean los mismos que guían sus actividades judiciales, es decir, la racionalidad normativa. Por ello, desde sus inicios (1907) la incorporación de los magistrados del Tribunal Supremo a la JEC nunca despertó controversias, sobre todo porque se partía de un convencimiento común de que el perfil profesional de este colectivo era un mecanismo eficaz para asegurar su desvinculación organizativa y funcional con respecto al ámbito político y/o partidista, esfera donde se desenvuelven los intereses electorales.

⁹² En los debates parlamentarios que dieron lugar a la aprobación del marco electoral vigente el diputado Santiago Carrillo Solares propuso que los magistrados del Tribunal Supremo debían encontrarse en situación de servicio activo en la fecha de celebración del sorteo para poder ser designados como miembros de la Junta. Sin embargo, esta iniciativa no llegó a prosperar (Entrena Cuesta, 1986:258).

8.2.2. El modelo de designación del personal rector judicial

El procedimiento electoral español define los indicadores básicos para designar al personal rector judicial de la JEC (ver Tabla 8.6): el órgano encargado de la designación (CGPJ), el perfil de los candidatos (magistrados del Tribunal Supremo), la fórmula electoral (el sorteo) y el plazo oficial en el que se lleva a cabo la elección (entre los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados).

Tabla 8.6. El procedimiento de designación del personal rector judicial

Quien designa	Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)
Candidatos	Magistrados del Tribunal Supremo
Fórmula electoral	Sorteo
Cuando	90 días posteriores a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 9.1.a) de la LOREG.

A continuación, se procede al estudio del modelo de designación del personal rector judicial de la JEC, ampliando y matizando las particularidades que determinan este proceso y dando una visión lo más completa posible de su articulación en la práctica. La exposición se inicia con un análisis del órgano que asume la selección de estos vocales judiciales para pasar después a examinar la fórmula electoral que se emplea para elegir a los miembros de la JEC.

8.2.2.1. El papel del CGPJ como órgano de selección del personal rector judicial

El CGPJ es el órgano encargado de designar a ocho de los trece vocales que conforman la JEC, al denominado personal rector judicial.

En España se ha optado, al igual que en la mayor parte de los países europeos en los que la justicia es administrada por jueces y magistrados profesionales integrados en la carrera judicial, por un modelo de gobierno del poder judicial claramente institucional. El “modelo institucional” se origina por primera vez en Francia en el año 1946 y se distingue por encomendar el gobierno y la gestión del poder judicial a órganos creados ex profeso para desempeñar este cometido (Murillo de la Cueva, 1995:176).

El CGPJ es el órgano constitucional⁹³ de gobierno y administración del poder judicial en España. Su modelo organizativo se inspira en las “instituciones similares del constitucionalismo europeo contemporáneo y en particular de los Consejos Superiores de la Magistratura⁹⁴ de Italia y en menor medida de Francia”. El CGPJ se caracteriza por ser un órgano de carácter colegiado, situado fuera de la esfera del ejecutivo, que se crea *ex novo*

⁹³ El CGPJ fue creado por el artículo 122 de la CE de 1978, “*si bien cabe registrar un precedente en la Junta Organizadora del Poder Judicial, órgano diseñado por Primo de Rivera mediante el Real Decreto de 20 de octubre de 1923*” (Alcántara y Martínez, 1997: 214).

⁹⁴ En la mayor parte de los países europeos el órgano que ejerce la función de gobierno sobre el poder judicial se denomina: Consejo de la Magistratura. Este término fue introducido en el año 1907 por el ministro y prestigioso administrativista italiano Vittorio Emanuele Orlando (Mosquera, 1980:696).

con una misión “no jurisdiccional, sino de representación y gobierno del poder judicial, haciendo posible, junto con lo anterior, la independencia de este último frente a los otros poderes del Estado” (Canales Aliende, 1991:216). La finalidad principal del órgano de gobierno y administración del poder judicial es la gestión y la articulación de “los instrumentos necesarios para resolver, de acuerdo con la Constitución y la ley, cuanto afecta al estatuto de los jueces y magistrados” (Murillo de la Cueva, 1995:185). En concreto, sus funciones más destacables son, entre otras, la selección y el nombramiento de los jueces y magistrados; el control de su formación; la supervisión de su sistema de carrera; la administración del régimen disciplinario de los mismos; y la preparación y la gestión del presupuesto para la justicia (Villoria, 2002).

El procedimiento electoral de 1985 atribuye, por primera vez, al órgano rector y supremo del poder judicial la función de designar a los magistrados del Tribunal Supremo de la JEC⁹⁵. Sin embargo, ni en el marco electoral, ni en la propia estructura organizativa y funcional del CGPJ se ha hecho ninguna referencia explícita al órgano que asume y ejerce esta actividad electiva dentro de la propia institución judicial. El encaje organizativo del procedimiento de designación de los vocales judiciales en la sede judicial ha consolidado, en la práctica, la costumbre de que sea el pleno del CGPJ el que lleve a cabo la selección del personal rector judicial de la JEC⁹⁶.

El pleno es el órgano de decisión y deliberación del CGPJ y se compone del presidente del Tribunal Supremo, que lo preside, y veinte miembros designados por las Cortes Generales y nombrados por el Rey por un periodo de cinco años (artículo 122.3 de la CE). De su estructura interna se deduce su carácter colegiado, pero además entre sus múltiples competencias se contempla la de adoptar por mayoría todas y cuantas decisiones sean necesarias para gestionar de una manera eficaz y eficiente el personal que presta sus servicios en el poder judicial, contribuyendo, así, a afianzar su independencia. Por ello, con vistas a conseguir una mayor legitimidad e independencia en el modelo de designación del personal rector judicial, se entiende que es del todo conveniente que esta actividad sea asumida, como sucede en la práctica, por el órgano decisorio y colegiado del CGPJ. Hay autores que se muestran contrarios a que el pleno ejerza esta función electiva y abogan porque se conserve el sistema de designación que se preveía en el procedimiento electoral de la transición política española. En este sentido, consideran que la inclusión del pleno no es un requisito imprescindible, “pues bastaría que lo hiciera el presidente del CGPJ y el

⁹⁵ Aunque esta competencia no se refleja de manera específica en su contenido funcional, sí puede quedar integrada en una cláusula abierta que cierra su conjunto de competencias. En esta cláusula se le otorgan al órgano supremo judicial todas “*aquellas otras competencias que le atribuyan las leyes*” (ver artículo 107 de la Ley Orgánica 6/1.985, de 1 de julio, del Poder Judicial, modificada por la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, y la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio).

⁹⁶ En el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Judicial se enumeran las atribuciones del Pleno del Poder Judicial, y en su último apartado se señala lo siguiente: “*cualesquiera otras funciones que correspondan al Consejo General del Poder Judicial y no se hallen expresamente atribuidas a otros órganos del mismo*”.

secretario que da fe del acto, previa convocatoria de los integrantes, de aquellos que quisieran asistir, al objeto de evitar suspicacias” (Cazorla Prieto, 1986: 119; Martínez Ruano, 2003: 150).

En resumen, el órgano de gobierno y representación del poder judicial (el CGPJ) a través de uno de los órganos que conforman su estructura interna, el pleno, se convierte en la institución encargada de designar al personal rector judicial de la JEC, los ocho magistrados del Tribunal Supremo.

8.2.2.2. El sorteo como fórmula de designación del personal rector judicial

La fórmula electoral utilizada por el pleno del CGPJ para designar al personal rector judicial de la JEC es el sorteo o la insaculación.

La introducción de este mecanismo en el sistema de selección de los vocales judiciales del órgano supremo electoral tiene su origen en las iniciativas parlamentarias que acompañaron la aprobación del procedimiento electoral vigente. El proyecto de ley electoral recogió la mayor parte de los aspectos relacionados con la designación del personal rector judicial (quienes podían ser los candidatos, cuál era el plazo de la elección y qué órgano ejercía la designación), aunque no contempló la fórmula electoral. Este déficit fue cubierto mediante varias propuestas parlamentarias. En concreto, los grupos parlamentarios popular (enmienda 562) y mixto (enmienda 380) plantearon que se acuñara el sorteo como sistema electoral (Entrena Cuesta, 1986: 292 y 336). La incorporación de esta pieza clave contribuyó a la institucionalización del mecanismo electivo que se venía utilizando desde la transición política española (1977) y reforzó, también, la objetividad en el sistema de selección de los candidatos y futuros miembros de la JEC.

El sorteo permite garantizar la objetividad e imparcialidad y, en consecuencia, la neutralidad política en la designación del personal rector judicial de la JEC. Por un lado, con el sorteo se supera cualquier sombra de influencia partidista que puede suscitar en algunos sectores académicos la selección de estos vocales por parte de un CGPJ elegido por el Congreso de los Diputados y el Senado (Gálvez Muñoz, 1999: 104) y, por otro, el sorteo es el procedimiento democrático más antiguo para la provisión de los cargos públicos, el sistema acuñado por la democracia ateniense, por lo que la utilización de este mecanismo electoral contrarresta aquellos recelos que se pueden suscitar por la utilización de cualquier otro tipo de método (Delgado-Iribarren, 2001: 82).

Sobre el órgano competente para realizar el sorteo se ha destacado con anterioridad que es una competencia que asume el pleno del CGPJ. Sin embargo, lo que no especifica el procedimiento electoral “es que se rodee esa insaculación de un carácter público externo al propio órgano constitucional judicial” (Cazorla Prieto, 1986: 119). Este hecho disminuye el grado de transparencia en la selección del personal rector judicial de la JEC. Por ello, una

medida de mejora podría ser mantener cierto nivel de publicidad en las sesiones donde se produce este tipo de nombramientos tan relevantes para el buen funcionamiento del sistema político democrático. En este sentido, se seguiría el ejemplo de los que ocurre en la actualidad con la selección de los candidatos a personal rector académico, donde sus comparecencias se hacen públicas. La mayor transparencia en el sistema de selección contribuiría, sin duda, a afianzar, más si cabe, el aura de independencia e imparcialidad que rodea a los miembros procedentes del poder judicial.

8.2.3. La duración en el mandato y la reelección en el cargo del personal rector judicial

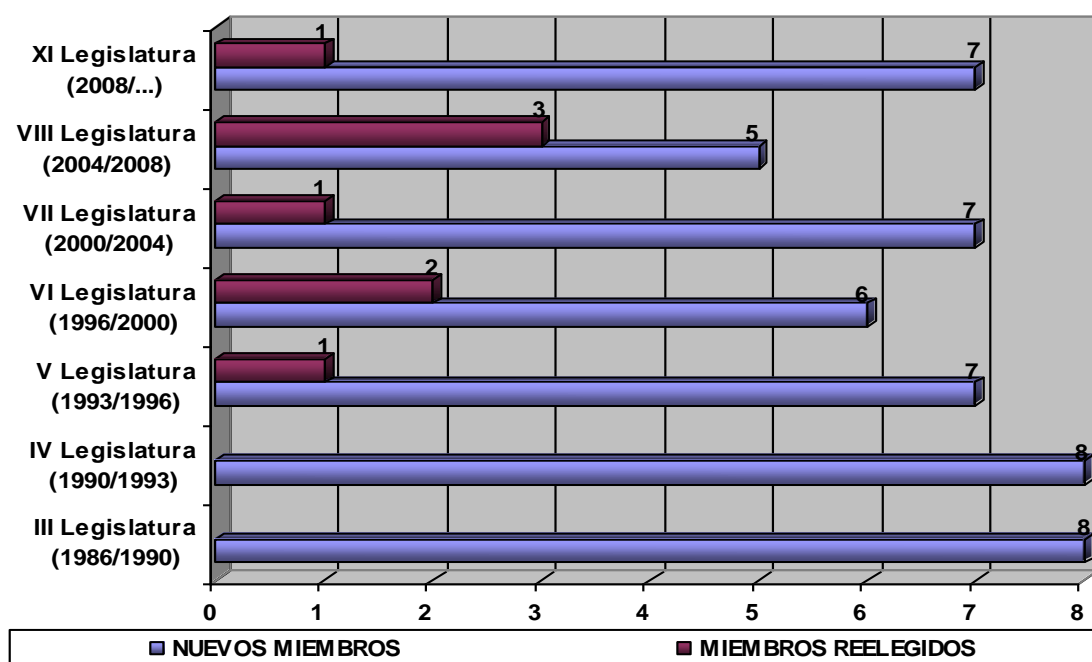
Al personal rector judicial de la JEC lo elige el CGPJ mediante sorteo entre los magistrados del Tribunal Supremo en los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados. En el supuesto de que los vocales judiciales no se designen en el plazo fijado, el procedimiento electoral contempla, como fórmula de corrección, la figura de la “prorrogatio”. Este mecanismo implica que el personal rector judicial debe permanecer en el ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión de los nuevos miembros de la JEC. En términos generales, la duración en el cargo suele expirar una vez haya concluido el ciclo político; es decir, la estructura interna del órgano supremo de la AE se renueva al inicio de cada legislatura parlamentaria, cada cuatro años o tras la disolución del Congreso de los Diputados.

El procedimiento electoral vigente reconoce de manera indirecta la reelección de los vocales judiciales de la JEC, al no manifestar ningún tipo de limitación en la duración continuada del mandato. Por ello, aquellos magistrados del Tribunal Supremo que hayan entrado de nuevo en la terna del sorteo podrán volver a renovar sus cargos cuantas veces sean designados como miembros del órgano electoral, con independencia de que la JEC tenga que volver a constituirse formalmente tras la finalización de cada legislatura.

En el Gráfico 8.3, se puede observar como el azar ha contribuido a que se produzcan varias reelecciones en los vocales judiciales a partir de la quinta legislatura, aunque se distinguen dos periodos en los que la continuidad en el mandato se da con una mayor intensidad. Como ejemplo de máxima reelección se encuentra la octava legislatura, en la que tres de los ocho componentes del órgano electoral volvieron a ser designados como miembros de la JEC; y la sexta, en la que dos magistrados del Tribunal Supremo renovaron sus mandatos en el órgano electoral. En este último caso, hay que matizar que uno de estos vocales reelegidos se incorporó a finales de la sexta legislatura, en el año

1999⁹⁷, para sustituir a otro magistrado. En el resto de las legislaturas en las que se ha detectado alguna reelección (la quinta, la octava y la novena legislatura) ésta solo ha afectado a uno de los ocho vocales judiciales. Para concluir se puede destacar que el magistrado del Tribunal Supremo que ha ejercido como miembro del órgano supremo de la AE durante un periodo más largo de tiempo ha sido Mariano Baena del Alcazar. Su primera incorporación a la JEC se produce en la quinta legislatura, en la sexta volvió a ser designado para sustituir a uno de los vocales que conformaban la estructura inicial del órgano electoral y en la octava legislatura fue reelegido y, además, nombrado vicepresidente.

Gráfico 8.3. La duración y/o renovación en el cargo de los vocales judiciales de la JEC (1986-2008)



ente: elaboración propia.

Fu

8.2.4. El Presidente y el Vicepresidente de la JEC

El Presidente y Vicepresidente de la JEC son dos figuras que se proveen entre los miembros que conforman su personal rector judicial. Por ello, los ocho magistrados del Tribunal Supremo son los únicos candidatos a la presidencia y vicepresidencia del órgano supremo electoral, lo que restringe la posibilidad de acceso a estos cargos del resto de los vocales que componen la Junta, al personal rector académico.

El que la presidencia y vicepresidencia se cubra entre el personal procedente de la esfera judicial, los magistrados del Tribunal Supremo, denota, una vez más, que en el diseño institucional de la JEC se ha apostado por una estructura interna claramente judicializada. De este modo, la independencia e imparcialidad en la vertiente

⁹⁷ Véase el RD 662/1999, de 22 de abril, por el que se nombra vocal de la JEC al magistrado del Tribunal Supremo Mariano Baena del Alcazar.

intraorganizativa de la institución electoral queda garantizada no solo mediante la representación mayoritaria de los vocales judiciales, la supremacía cuantitativa, sino también al atribuirles la presidencia y la vicepresidencia. Este diseño organizativo destacadamente judicializado pretende, en la medida de lo posible, asegurar que las decisiones adoptadas se desarrollen sin presiones externas de ningún tipo, con imparcialidad y neutralidad política, con la misma libertad de actuación que se espera de los miembros del poder judicial.

La elección del Presidente y Vicepresidente de la JEC se realiza en la sesión constitutiva del órgano electoral, que se celebra a convocatoria del Secretario. En esta reunión, el Secretario de la JEC procede a la lectura de las normas referentes al acto. A continuación, se comienza con la elección, primero del Presidente y después del Vicepresidente. En ambos casos, los trece miembros de la Junta participan en la votación ejerciendo su derecho al sufragio en secreto⁹⁸, por lo que se utiliza, para ello, el sistema de papeletas. Los dos cargos se designan por mayoría, por lo que en caso de empate se repite la elección cuántas veces sea necesario. Si se da la circunstancia remota de que algún elegido renuncia a su puesto se procede de nuevo a la elección siguiendo el mismo procedimiento expuesto⁹⁹, aunque esta renuncia no lleva consigo la pérdida de la condición de vocal¹⁰⁰. La JEC queda definitivamente constituida cuando el Presidente y Vicepresidente electos, tras su proclamación, toman posesión de sus cargos¹⁰¹.

8.2.4.1. El Presidente de la JEC

El Presidente de la JEC desarrolla sus actividades a lo largo de todo el ciclo electoral, desde la convocatoria de las elecciones hasta la proclamación de electos y, en su caso, hasta la ejecución de las sentencias de los procedimientos contenciosos, incluido el recurso o los recursos de amparo a los que haya dado lugar el proceso electoral¹⁰².

En concreto, corresponde al Presidente llevar a cabo, entre otras, las tareas siguientes: la representación institucional del órgano electoral; la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias (a instancia de dos vocales); la fijación del orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros de la Junta, siempre y cuando hayan sido formuladas con suficiente antelación; la presidencia de las sesiones del órgano colegiado; el papel de moderador en el desarrollo de los debates; la autoridad de suspender las sesiones de la Junta por causas justificadas; el dirimir con su voto los empates (voto de calidad), a efectos de poder adoptar acuerdos; la revisión de las

⁹⁸ Véase, entre otros, el Acuerdo de la JEC de 22 de julio de 1997.

⁹⁹ Acuerdo de la JEC de 27 de abril de 1999.

¹⁰⁰ Acuerdo de la JEC de 29 de enero de 2004.

¹⁰¹ Entre otros, Acuerdos de la JEC de 21 de octubre de 1985, de 12 de enero de 1987 y de 22 de julio de 1997.

¹⁰² Artículo 9.5 de la LOREG. El apartado quinto del artículo 9 fue añadido por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo.

actas y de las certificaciones de las disposiciones adoptadas por el órgano administrativo electoral.

En el año 1991 se introdujeron algunas novedades en el procedimiento electoral inaugurado en 1985. El cambio afectó principalmente a la cúspide de la AE. En este sentido, no solo se ampliaron las competencias de la JEC, sino que, además, se fortaleció la permanencia de su estructura a través de la figura de su Presidente. La reforma intentó aumentar la operatividad del órgano electoral concediéndole al Presidente de la Junta la dedicación exclusiva durante los procesos electorales. Sin embargo, esta exclusividad se calificó como insuficiente por algunos grupos parlamentarios, principalmente por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque la complejidad y celeridad de las actividades que acompañaban la puesta en marcha de cada proceso electoral demandaba un mayor número de medios personales, sobre todo, en los periodos de celebración de elecciones. Por otro lado, porque la concentración en un solo puesto de todas las funciones electorales podía dar lugar a que fluyeran ciertos personalismos¹⁰³. Las voces críticas no solo se contentaban con la exclusividad del Presidente, sino que su solicitud iba más allá, pretendían que se le concediera al Secretario de la JEC una semipermanencia en el órgano electoral. En este sentido se manifestó el representante del grupo parlamentario CDS, el diputado Souto Bouza, en la sede parlamentaria:

“El proyecto de ley (...), ha pretendido fortalecer la administración electoral, dotándola para ello de mayores recursos personales y humanos, y en este sentido se ha adjudicado la situación de dedicación exclusiva al Presidente de las Juntas Electorales. Nosotros consideramos que, para completar este fortalecimiento y esta dedicación del Presidente de la Junta Electoral, sería oportuno que también se concediera esa situación al Secretario de la Junta Electoral, primero para crear un cuerpo más amplio, dentro de la propia Junta, de personas dedicadas a estas tareas, y en segundo lugar para evitar el personalismo que pudiera derivarse de la concentración de todas las funciones en una persona que, por su dedicación exclusiva, podría monopolizar la actuación de la administración electoral”.

(Souto Bouza, Debate en el Pleno del Congreso de los Diputados del Dictamen de la Comisión, DSCD, 14 de febrero de 1991, número 88, p. 6063)

La iniciativa del grupo parlamentario CDS no llegó a cuajar, por lo que solo se mantuvo la dedicación exclusiva del Presidente de la JEC. La desestimación de la petición se justificó señalando que el Secretario de la JEC era a la vez el Secretario General del Congreso de los Diputados, por lo que teniendo en cuenta que las elecciones eran periódicas y no permanentes no tenía sentido dotar de dedicación exclusiva a esta figura:

“(...) el Secretario de la Junta Electoral Central es el Secretario de esta Cámara. No parece lógico que durante dos meses cada año prácticamente, que celebremos elecciones, tenga que dedicarse exclusivamente a la Junta Electoral Central, siendo, además, ésta la sede de la Junta

¹⁰³ En la misma línea, el diputado del grupo parlamentario CDS, Souto Bouza, destacó en la Comisión Constitucional lo siguiente: “Consideramos que la dedicación exclusiva del Presidente tan solo resulta insuficiente por dos razones. Primero, porque la dedicación de un solo órgano unipersonal a estas tareas resultaría obviamente insuficiente para atender adecuadamente la complejidad de asuntos que se presentan ante la Junta Electoral. También por una razón de personalismos, dentro de la propias Junta Electoral. Convendría la existencia de dos órganos dedicados exclusivamente a esta tarea para evitar que uno solo se convierta prácticamente en el único órgano que actúe y que los demás tengan una misión de colaboración puramente ocasional” (Informe en Comisión Constitucional, DSCD, 11 de febrero de 1991, número 203, p. 6063).

Electoral Central. Creemos que con el conjunto de medios puede compatibilizarse perfectamente, y que es suficiente la dedicación exclusiva del presidente de las juntas electorales”.
(Marcet Morera, Debate en el Pleno del Congreso de los Diputados del Dictamen de la Comisión, DSCD, 14 de febrero de 1991, número 88, pp. 4354-4355)

La exclusividad del Presidente del órgano supremo electoral se ha interpretado como una dedicación preferente y permanente a las tareas de la Junta¹⁰⁴, es decir, como una dedicación de exclusividad relativa. Una muestra de ello es que los distintos presidentes del órgano electoral “no se han visto obligados a cesar temporalmente en el ejercicio de su actividad jurisdiccional, criterio éste que, sin merma de la eficacia de la Junta, permite limitar las disfunciones que puedan producirse en su actuación como magistrados del Tribunal Supremo, y que se ve facilitado, por lo demás, por el carácter colegiado de este último órgano” (Pascua Mateo, 2007:87).

8.2.4.2. El Vicepresidente de la JEC

Si el otorgar la presidencia de la JEC al personal rector judicial no suscitó, en su momento, ninguna opinión contraria, ya que respondía a una inercia consolidada desde la incorporación de este colectivo al órgano supremo electoral en el año 1907, la creación de una vicepresidencia y la concesión de esta a los vocales judiciales no estuvo libre de polémica.

Al igual que el Presidente, el Vicepresidente es elegido por todos los miembros de la Junta con derecho a voto entre el personal de procedencia judicial. El otorgar esta figura a los magistrados del Tribunal Supremo ha llevado consigo numerosas críticas, sobre todo porque se considera que si lo que se pretendía era fortalecer el componente judicial de la JEC, esta finalidad ya quedaba suficientemente saldada a través de su superioridad numérica y con la adjudicación de la presidencia.

Los autores que se mostraron contrarios a la judicialización de la vicepresidencia de la institución proponían la provisión del cargo entre los vocales académicos, ya que entendían que no había razón de peso, como expuso Cazorla Prieto (1986: 126), para priorizar a un colectivo de personal con respecto a otro:

“No hay razón para consagrar hasta tal punto la decantación entre unos vocales –judiciales- que tienen capacidad para ser elegidos Presidente y Vicepresidente y otros –los universitarios- que no”.
(Cazorla Prieto, 1986: 126)

En el mismo sentido, se pronunció Arnaldo Alcubilla (2002:95) al manifestar que el otorgar la vicepresidencia al personal rector académico (no al judicial) sería una manera idónea de propiciar la integración de estos vocales, que son minoría, en la dirección del órgano supremo de la AE:

“El artículo 9.4 de la LOREG impide que el Vicepresidente de la Junta Electoral Central –figura que habría de preverse asimismo para las Juntas Electorales subordinadas a ésta- pueda ser

¹⁰⁴ Acuerdos de la JEC de 28 de abril de 1993, de 30 de mayo de 1994 y de 2 de octubre de 1995.

designado de entre los vocales designados a propuesta conjunta de las entidades políticas con representación parlamentaria, pues exige que lo sea entre los vocales judiciales. La supresión de dicha prohibición constituiría un elemento que propiciaría una más idónea integración de dichos vocales, que son una minoría dentro del órgano superior de la AE, en la dirección de la Junta Electoral Central”.

(Arnaldo Alcubilla, 2002:95)

Al Vicepresidente de la JEC no solo le corresponden las funciones propias de su condición de vocal en el órgano colegiado electoral (asistencia obligatoria a las reuniones, entre otras), sino también la sustitución o suplencia del Presidente en los casos de ausencia justificada, enfermedad o fallecimiento. En este supuesto, preside la reunión del órgano colegiado, lo representa, ejecuta los acuerdos adoptados y ejerce todas las funciones asignadas al Presidente¹⁰⁵. La única salvedad a la hora de sustituir al Presidente se produce en la convocatoria las sesiones del órgano electoral, ya que la suplencia se lleva a cabo por el Secretario de la JEC¹⁰⁶. En el caso remoto de que el Vicepresidente tampoco pudiera acudir a la reunión de la JEC, el Presidente es sustituido por el miembro del órgano colegiado de mayor jerarquía, antigüedad y edad, por este orden¹⁰⁷.

A lo largo de este epígrafe se ha podido comprobar como el personal rector judicial tiene un peso importante en la estructura interna de la JEC, no solo a través de su representación mayoritaria, sino también mediante el desempeño de la Presidencia y Vicepresidencia en el órgano electoral. Este predominio del perfil judicial pretende, ante todo, garantizar que las decisiones y actuaciones del personal rector se desarrollen con imparcialidad, independencia y neutralidad política, adjetivos normalmente asociados a los miembros procedentes del poder judicial.

8.3. El personal rector académico de la JEC

El otro colectivo de personal que conforma la institución suprema electoral es el personal rector académico. A diferencia del judicial, esta tipología de personal no procede de las instancias judiciales. Estos vocales provienen del mundo académico, de las universidades, y su selección corre a cargo del poder legislativo. En concreto, la presentación de las candidaturas de los futuros miembros de la JEC es una función que compete a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que cuentan con representación en el Congreso de los Diputados.

El personal rector académico se compone de cinco vocales catedráticos de Derecho y/o de Ciencias Políticas y Sociología, en activo. Este sería el sector de personal rector menos numeroso en la estructura interna de la JEC. En el Gráfico 8.4 se detecta como los vocales académicos ostentan una representación minoritaria en el órgano colegiado

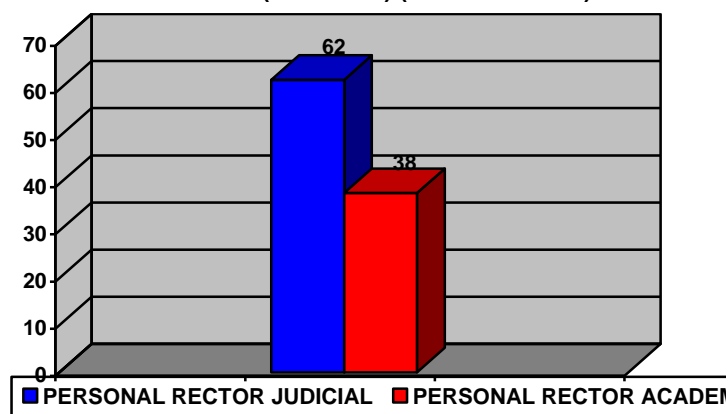
¹⁰⁵ Acuerdo de la JEC de 25 de mayo de 1990.

¹⁰⁶ Acuerdo de la JEC de 30 de abril de 1996.

¹⁰⁷ Acuerdo de la JEC de 25 de mayo de 1990.

electoral, entorno al 38 por 100 sobre el total de sus miembros, sobre todo si se compara con el carácter mayoritario del personal rector judicial (el 62 por 100 de las vocalías de la JEC).

Gráfico 8.4. Análisis comparativo de la representación de los tipos de personal rector en la JEC (1985-2008) (% sobre el total)



Fuente: elaboración propia.

La representación minoritaria del personal rector académico se intentó paliar, aunque sin éxito, en los debates parlamentarios que dieron contenido al procedimiento electoral vigente. El incremento de los vocales universitarios tenía como finalidad “el respetar mejor la proporcionalidad del arco parlamentario y permitir una mayor y más adecuada presencia de los grupos parlamentarios, independientemente de cuáles fueran estos en cada legislatura¹⁰⁸”:

“La razón de la ampliación no es otra –y no lo oculto- (...) que el acuerdo entre los Grupos de la Cámara sea más factible a la hora de señalar el número de catedráticos de Derecho que van a formar parte como vocales de la Junta Electoral Central, con los que pasarían del cinco a siete, ya que, de lo contrario, puede suponer la exclusión de algún Grupo Parlamentario de ese consenso”.

(Vizcaya Retena, grupo parlamentario vasco, Debate en el Pleno del Congreso de los Diputados del Dictamen de la Comisión Constitucional, DSCD, Serie A, 18 de abril de 1985, número 199, p. 9131)

Las propuestas de ampliación del personal rector académico no se tradujeron en la configuración final de la estructura interna de la JEC. La participación minoritaria de los vocales universitarios se sustentó en dos argumentos interrelacionados. La primera razón se apoyaba en la filosofía que impregnaba el proyecto electoral, la implantación de un modelo interno o diseño institucional marcadamente judicial. En base a esta premisa cualquier incremento en los miembros académicos debía repercutir, también, en un aumento del

¹⁰⁸ Así se pronunció Vizcaya Retena (grupo parlamentario vasco) en la Comisión Constitucional. La propuesta del diputado Vizcaya Retena fue también apoyada por López de Lerma i López (grupo parlamentario minoría catalana) al señalar lo siguiente: *“Estaríamos satisfechos también si fuera aceptada la propuesta hecha por el Grupo Parlamentario Vasco de aumentar a siete los Vocales Catedráticos de Derecho en activo que designe el Congreso de los Diputados para integrarse en la Junta Electoral Central”* (DSCD, 26 de marzo de 1985, número 286, p. 8932).

colectivo judicial, lo que desvirtuaba la propia naturaleza del órgano electoral al convertirlo en una “asamblea legislativa”. En segundo lugar, si las iniciativas de crecimiento del personal rector académico giraban en torno a la idea de lograr una mayor representación de los grupos parlamentarios en el sistema de designación, su incremento también carecía de sentido, ya que los candidatos elegidos no eran “representantes del grupo, sino personas de reconocido prestigio dentro de su profesión” y, por tanto, el acuerdo siempre podía ser posible al seleccionar a personas que podían gozar de la confianza de la mayoría de los grupos de la Cámara¹⁰⁹.

Este apartado pretende adentrarse en las características que configuran al personal académico de la JEC. En primer lugar, se aborda el perfil profesional de este colectivo, a continuación, su complejo modelo de designación y para concluir, la duración en el mandato de sus miembros y su reelección en el cargo. El resultado del análisis de estas variables permitirá saber cuál es el grado de independencia de los vocales académicos del órgano supremo de la AE con respecto al poder político y detectar las disfunciones que se pueden llegar a existir en su diseño institucional. Sobre todo porque estos posibles desajustes se consideran factores de riesgo para el funcionamiento eficaz del órgano electoral y, por tanto, para el cumplimiento de su importante misión institucional.

8.3.1. El perfil del personal rector académico

Los candidatos a personal rector académico, de la misma manera que los judiciales, deben poseer un perfil profesional específico o una cualificación técnica determinada. La exigencia de estos requisitos previos es una manera de avalar que los futuros componentes de la JEC están en posesión de los conocimientos necesarios y aplicables al ámbito organizativo que gestionarán con posterioridad, que son profesionales en este sector y que, por ello, se presupone que deben obrar en el desarrollo de sus funciones de manera independiente e imparcial.

En primer lugar, los candidatos a personal rector académico de la JEC deben poseer una vinculación profesional con el ámbito universitario, concretamente, tener el título de catedrático, desempeñar el cargo más elevado de la carrera académica.

En segundo lugar, los catedráticos universitarios deben pertenecer a dos disciplinas específicas: Derecho y Ciencias Políticas y Sociología. Si la inclusión de los catedráticos de Derecho en el órgano supremo electoral se convierte en una constante desde el año 1977¹¹⁰, en el caso de los catedráticos de Ciencias Políticas y Sociología su inserción no se

¹⁰⁹ Estos dos argumentos fueron expuestos por Marcet i Morera, grupo parlamentario socialista, en el debate en el Pleno del Congreso de los Diputados del Dictamen de la Comisión Constitucional (Véase al respecto, DSCD, Serie A, 18 de abril de 1985, número 199, p. 9133).

¹¹⁰ El procedimiento electoral de 1977 introduce por primera vez a los catedráticos de derecho en la JEC, en concreto, formaban parte del órgano electoral: un catedrático de alguna de las Facultades de Derecho ubicadas en Madrid, y hasta cinco vocales catedráticos de Derecho o académicos.

produjo hasta el año 1991. En los debates parlamentarios que acompañaron la aprobación del marco electoral vigente se pueden encontrar algunos antecedentes en los que ya se solicitaba la ampliación de las especialidades académicas de los vocales catedráticos. En este contexto, algunas voces proclamaron (entre ellas, el grupo parlamentario mixto) la incursión de los politólogos entre el personal rector académico de la Junta, sobre todo con vistas a lograr un enfoque más completo y pluralista en la toma de decisiones:

“Sigo entendiendo la utilidad de incluir a los profesionales de Ciencias Políticas dentro de las instituciones (...). Me parece que existen en materia electoral cuestiones técnicas que aconsejan la presencia de estos profesionales, expertos, en definitiva, en Ciencias Políticas, que, por otra parte, son licenciados y doctores tan respetables como lo pueden ser los licenciados y doctores en derecho”.

(Bandrés Molet, grupo parlamentario mixto, Debate en el Pleno del Congreso de los Diputados del Dictamen de la Comisión Constitucional, DSCD, Serie A, 18 de abril de 1985, número 199, pp. 9130-9131)

En el año 1991¹¹¹ se produjo definitivamente la ampliación de las categorías profesionales de los vocales académicos de la JEC. La introducción de los catedráticos en ciencias políticas y sociología como posibles candidatos a la Junta daba respuesta a las demandas que ya se habían planteado, unos años antes, en los debates parlamentarios, y rendía un merecido “tributo a estas profesiones”, tal y como se puso en evidencia en las sesiones parlamentarias donde se debatió y aprobó esta iniciativa de reforma electoral:

“Quiero hacer una referencia a la disposición netamente positiva de mi grupo a dar este paso, que en último término reconoce una realidad importante de la evolución en número y del conjunto de funciones que en estos momentos desempeñan, fundamentalmente en la universidad, pero también en la investigación y en el mundo de la empresa, los profesionales politólogos y sociólogos, creo que rendimos un tributo a estas profesiones que durante tanto tiempo han estado no solamente haciéndose sino también peleando por conseguir un status al que consideramos que tienen pleno y merecido derecho”.

(Izquierdo Collado, grupo parlamentario socialista, Informe en Comisión Constitucional, DSCD, 11 de febrero de 1991, número 203, p. 6067)

La inclusión de los politólogos y sociólogos en la JEC no solo supuso, desde un punto de vista general, un aumento en los perfiles profesionales de la institución electoral, sino también, y desde una visión más operativa, la agregación de un nuevo campo de conocimientos que contribuía a que en la toma de decisiones se ejerciese con una mayor pluralidad y perspectiva de análisis. De este modo, al enfoque jurídico y de mera aplicación técnica del derecho que suele caracterizar a los magistrados del Tribunal Supremo y a los catedráticos de derecho se le sumó un enfoque multidisciplinar. Los politólogos y sociólogos podían contribuir a dar un toque de mayor pluralidad a las dinámicas internas del órgano colegiado, sobre todo a la hora de tomar acuerdos en los que era necesario contar con una dimensión analítica lo más completa e interdisciplinar posible (jurídica, histórica, sociológica y política)¹¹². Rallo Lombarte, entre otros, destaca la importancia de la introducción de este

¹¹¹ Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1991).

¹¹² En sentido contrario a la inclusión de los catedráticos de Ciencias Políticas y Sociología en la JEC se ha pronunciado Pascua Mateo al señalar lo siguiente: “No se entiende bien la razón de la inclusión de los

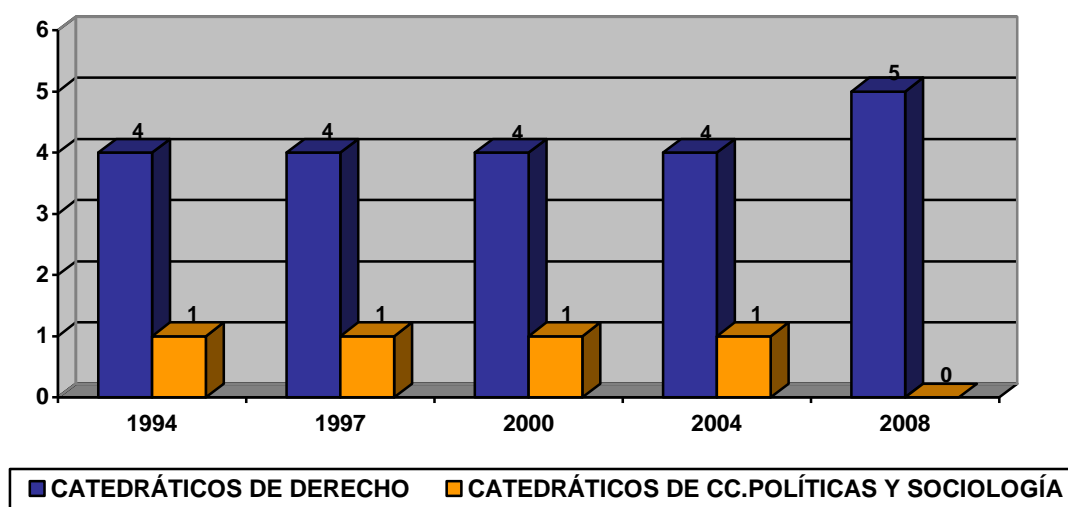
nuevo colectivo académico para poder mejorar la eficacia en el funcionamiento ordinario del órgano electoral:

“La incorporación de estos sujetos a la Junta Electoral Central persigue, con muy buen criterio, incrementar el conocimiento técnico-jurídico, ya aportado por los vocales judiciales, para resolver las cuestiones que plantean las diferentes actuaciones que integran el proceso electoral y completarlo con conocimientos técnico-políticos que corrijan el presumible formalismo con una deseable perspectiva sociológica”.

(Rallo Lombarte, 1997:248-249)

En la práctica, la institucionalización de este nuevo perfil profesional, en las filas del personal rector académico de la JEC, no ha tenido tan buena acogida como era de esperar. Como se puede observar en la Gráfico 8.5, la JEC se ha constituido en cinco ocasiones desde que se reconoció la posibilidad de incorporar en su diseño organizativo a los catedráticos de Ciencias Políticas y Sociología y solo en cuatro de ellas (en los años 1994, 1997, 2000 y 2004¹¹³) se ha contado con un representante de este sector académico. Además, en los años 1994, 1997 y 2000 las fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados optaron por presentar al mismo candidato y futuro miembro del órgano electoral (el catedrático Jordi Capó).

Gráfico 8.5. El perfil profesional del personal rector académico (1994-2008)



Fuente: elaboración propia.

La escasa representación de los politólogos y sociólogos en el órgano electoral central constata, una vez más, que en la vertiente intraorganizativa de la JEC todavía se sigue apostando por un enfoque claramente jurídico. En el Gráfico 8.5 se puede comprobar como la mayor parte de los vocales de la institución electoral tiene un perfil profesional

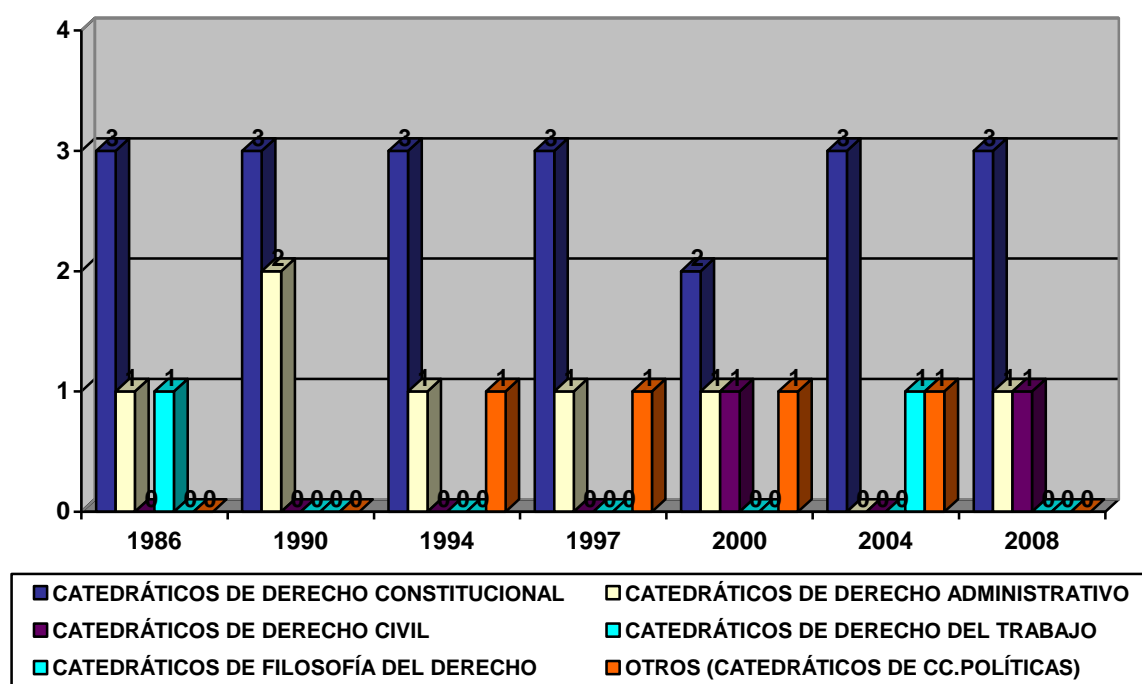
catedráticos de ciencias políticas y sociología, introducida por la Ley Orgánica 8/1991, puesto que las decisiones que toma la Junta tienen mucho más que ver con cuestiones de procedimiento electoral, para las que la formación jurídica es determinante (...) (Pascua Mateo, 2007: 84 -nota a pie de página número 193-).

¹¹³ El personal de la JEC se renueva en cada legislatura, entre los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados. Algunas de las fechas señaladas no coinciden exactamente con el año de las elecciones, ya que hacen referencia al año exacto en el que se constituye la JEC.

asociado al mundo del Derecho, ya que cuatro de cada cinco vocalías son cubiertas por los especialistas jurídicos. Además, esta situación se acentúa en la JEC constituida en el año 2008, en la que todos sus miembros proceden de esta disciplina académica.

En la selección de los catedráticos de Derecho también se destacan unas especialidades respecto a otras. En concreto, la mayor parte de los candidatos suelen estar asociados a tres áreas científicas: el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo y el Derecho Civil. Los datos del Gráfico 8.6 denotan como desde la constitución de la primera JEC en el año 1986 y hasta el año 2008 (fecha de la última Junta) la mayor parte de los catedráticos de Derecho tienen en común el mismo conocimiento académico, la especialidad en Derecho Constitucional. El segundo perfil profesional que más se ha destacado dentro del personal académico-jurídico ha sido el de los catedráticos de Derecho Administrativo, con la única excepción del año 2004 en el que desaparecen los representantes de esta disciplina académica. El último colectivo de vocales catedráticos de Derecho que ha obtenido cabida, aunque minoritaria -una vocalía- en la JEC ha sido el de los catedráticos de Derecho Civil. Además, esta representación solo se ha centralizado en dos periodos, en 2000-2004 y en 2008.

Gráfico 8.6. El perfil profesional de los catedráticos de derecho de la JEC (1986-2008)



Fuente: elaboración propia.

Si bien el perfil profesional de la mayor parte de los catedráticos de derecho de la JEC se encuentra vinculado a tres disciplinas académicas (Derecho Constitucional, Derecho Civil y Derecho Administrativo), en algunas ocasiones y de manera excepcional, han pasado

a engrosar las listas de este tipo de personal académico otros candidatos con una especialidad distinta a las enunciadas. Este sería el caso de Alonso Olea, catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, que se incorporó al órgano electoral en el año 1985¹¹⁴ y mantuvo su mandato hasta el año 1990, y Ollero Tassara, catedrático de Filosofía del Derecho, que pasó a formar parte de la Junta en el año 2004.

En último lugar, los candidatos a personal rector académico de la JEC deben estar “en activo”. De esta manera, y en contraste con la indefinición normativa que suele acompañar, en este sentido, al personal rector judicial, el procedimiento electoral vigente sí prevé la situación administrativa en que deben encontrarse los vocales académicos para que los grupos políticos con representación en el Congreso de los Diputados puedan presentar sus candidaturas, proceder a su designación y, en último caso, llegar a ejercer sus actividades electorales en el órgano supremo de la AE.

8.3.2. La intervención parlamentaria en la designación del personal rector académico de la JEC

El personal rector académico de la JEC es designado por los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados. A través de esta intervención parlamentaria, el Congreso de los Diputados ejerce su “función electiva”, también calificada como “función parlamentaria no tradicional” (Aguiló Lúcia, 1997: 593-604), en virtud de la cual se encarga de elegir a determinados cargos que por su relieve merecen la atención parlamentaria y reclaman su respaldo (Cazorla Prieto, 1999:77). La función electiva, en el fondo y en la forma, se configura como una expresión más del control parlamentario. La participación del Parlamento en el nombramiento de ciertos cargos públicos se convierte, así, en uno de los instrumentos más eficaces para profundizar en el control, porque “el ejercicio de la función electiva es en sí mismo una manifestación del control” (Tudela Aranda, 2008:135). Por otro lado, hay que matizar que en el caso que nos ocupa “no se produce en puridad una elección parlamentaria”, la intervención parlamentaria se encuentra “flexibilizada” (Pauner Chulvi, 2003:87), ya que los candidatos a miembros de la JEC no son sometidos a votación en el pleno del Congreso de los Diputados, sino que son elegidos por acuerdo conjunto entre los grupos políticos que obtienen representación parlamentaria.

El procedimiento de designación parlamentaria se ha visto cuestionado a lo largo del tiempo. Por ello, antes de comenzar con el análisis del modelo de designación del personal rector académico de la JEC se pretende hacer un recorrido por las diferentes posturas y

¹¹⁴ Aunque las primeras elecciones generales que se rigieron por la LOREG no se celebran hasta el año 1986, una vez aprobado el procedimiento electoral en el año 1985 se renueva el personal de la JEC con el objeto de adaptar su diseño organizativo al nuevo marco normativo.

argumentos, a favor y en contra, que han acompañado la implantación de este polémico sistema de selección. Este retrato general servirá de base para iniciar, a continuación, la andadura por el modelo de designación parlamentario de los vocales catedráticos de la institución electoral destacándose, en primer lugar, las características que lo configuran como un modelo complejo y, con posterioridad, las dos fases o etapas que se distinguen en su configuración y consolidación.

8.3.2.1. La designación parlamentaria de los cargos públicos del Estado: ventajas e inconvenientes

La intervención parlamentaria en la selección de los cargos públicos del Estado es un procedimiento que despierta múltiples controversias, ya que si bien es un sistema que goza de múltiples ventajas puede llevar consigo, también, algunos riesgos e inconvenientes que pueden deslegitimar y desvirtuar el funcionamiento eficaz del procedimiento de selección (ver Tabla 8.7).

Tabla 8.7. Ventajas e inconvenientes del modelo de designación parlamentaria

Ventajas	Inconvenientes
<ul style="list-style-type: none"> ➤ El Parlamento como órgano representativo del pueblo. Legitimidad de origen ➤ El Parlamento como órgano plural y de consenso 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El Parlamento como órgano de lucha de intereses partidistas ➤ El funcionamiento parlamentario a través del sistema de cuotas

Fuente: elaboración propia.

Desde un punto de vista institucional, el Parlamento tiene un valor central en el sistema político democrático-representativo, entre otros, por dos motivos fundamentales. En primer lugar, por ser el único órgano que goza de “legitimidad de origen” o “legitimidad democrática intensa o de primer grado”, es decir, “aquella que viene de la elección por los integrantes de una comunidad política” (Cazorla Prieto, 1999:30). Desde esta perspectiva, el Parlamento se concibe como el “órgano representativo del pueblo¹¹⁵” (Solé Tura y Aparicio, 1985:25), ya que sus representantes son elegidos directamente por él y, por tanto, se convierte en “el instrumento esencial de legitimación del sistema representativo” (López Nieto, 1997:189). En consecuencia, “si la democracia es el gobierno del pueblo, el Parlamento es el lugar desde donde se ejerce ese gobierno del pueblo” (Uriarte, 2008: 136).

En segundo lugar, el Parlamento es considerado también como el órgano de “máxima expresión de la pluralidad” (Cazorla Prieto, 1986: 118), ya que los asuntos entre las distintas fuerzas políticas que componen el arco parlamentario se suelen solventar mediante el debate, la negociación y la búsqueda del consenso, siendo así el “lugar central de la deliberación democrática” (Uriarte, 2008: 136). De este modo, la designación parlamentaria

¹¹⁵ El artículo 66 de la CE del año 1978 afirma “*las Cortes representan al pueblo español*”.

de los cargos estatales aporta un principio de pluralidad del que carecen el resto de posibilidades:

“La reclamada búsqueda de consenso entre las fuerzas que componen el arco parlamentario y la observancia del principio de pluralismo en el nombramiento de los miembros integrantes de órganos estatales solo puede predicarse en exclusiva del órgano legislativo”.
(Pauner Chulvi, 2003:40)

Los elementos constitutivos de la institución parlamentaria (la legitimidad de origen y la pluralidad y el consenso en la toma de decisiones) la configurarían como el órgano idóneo para designar a determinados cargos públicos estatales entre los que se enumerarían los vocales académicos de la JEC.

La contrapartida a esta visión positiva de la institución parlamentaria viene asociada a la pérdida de su carácter central y representativo¹¹⁶, a la “invisibilidad del Parlamento” en la actualidad (Tudela Aranda, 2008: 70). Esta transformación se originó de una manera incipiente a finales del siglo XIX y de forma más acusada tras la Segunda Guerra Mundial. A partir de entonces, las decisiones en el Parlamento ya no fueron el resultado de la dialéctica parlamentaria, del debate público, sino de las posiciones prefijadas por los partidos (Tudela Aranda, 2008: 34). De este modo, la institución se desprendió de su esencia inicial, de su imagen como proyección del pueblo, lo que llevó consigo el cuestionamiento de su legitimidad. Estos cambios “han obedecido fundamentalmente a la entrada de los partidos políticos dentro del Parlamento” (Aguilera de Prat y Martínez, 2000:159). Los partidos políticos han pasado a convertirse en los elementos centrales de todos los sistemas políticos democráticos, sobre todo a raíz del papel protagonista y promotor que desempeñaron en las transiciones a la democracia, lo que propició, sin duda, su fortalecimiento de cara a garantizar la estabilidad en los regímenes políticos democráticos emergentes:

“(…) las transiciones a la democracia de finales del siglo XX fueron protagonizadas y promovidas por los partidos políticos, cuya presencia en el sistema político en construcción no se cuestionaba, sino que más bien era un objetivo a conseguir, dado que se consideraba que la existencia de partidos fuertes constituía una garantía de estabilidad del sistema político y de la recién estrenada democracia”.
(Méndez, 2006:120)

La supremacía y el centralismo de los partidos políticos en los sistemas políticos contemporáneos ha sido calificada mediante la utilización de diversas acepciones: “democracia de partidos” (Santamaría, 1997:173-176), “Estado de partidos¹¹⁷” (García

¹¹⁶ “Al estudiar el Parlamento español se habla de una etapa ideal a la que habría seguido el declive del mismo. El punto álgido en la importancia de las Cortes Generales habría coincidido con la transición a la democracia, de forma que la conformación de mayorías a partir de 1982 habría provocado la pérdida de vigor y de centralidad de las mismas” (Martínez, 2000:18).

¹¹⁷ El empleo generalizado de la denominación “Estado de partidos” ha sido criticada por Santamaría Ossorio al considerarlo un concepto “erróneo, confuso e impropio”, argumentado, para ello, lo siguiente: “No hay Estado de partidos, los partidos no añaden nada a la naturaleza del estado, no son un elemento del Estado, no forman parte del Estado, no forman parte de la esfera del Estado; son el arco de bóveda del régimen político que sirve de sustentación al Estado contemporáneo, pero unos y otros pertenecen a esferas diferentes, y hablar de Estado de partidos equivale y conduce con mucha frecuencia a errores conceptuales muy serios que confunden e identifican el continente con el contenido y hacen prácticamente inviable la formulación de una teoría congruente

Pelayo, 1986; Kelsen, 1977: 37; Ramírez, 1995:65-66) y “partitocracia”¹¹⁸ (Manzella, 1980:46; Román Marugán, 1989: 229). El concepto de “Estado de partidos” no es nuevo, en el año 1920 Kelsen ya apuntaba en *Esencia y valor de la democracia*¹¹⁹ que la democracia moderna descansaba sobre los partidos políticos:

“La democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático”.
(Kelsen, 1977: 35-36)

La ola de crecimiento en el poder, la gestión y el control de los partidos políticos se ha extendido a todas las esferas institucionales del sistema político, arrastrando y sumergiendo, también, a la institución parlamentaria, viéndose, así, desplazada a la hora de ejercer sus funciones esenciales, aquellas que la caracterizan como un órgano representativo del pueblo, de pluralismo y de consenso:

“(…) los partidos ocupan los órganos políticos y concretamente el Parlamento y el Gobierno (…) no se trata solamente de que los órganos políticos sean ocupados por personas pertenecientes a los partidos, sino por personas que obedecen a los criterios y a la disciplina de los partidos”.
(García Pelayo, 1986:87)

Hoy en día, “el Parlamento ya no es el lugar en el que, como consecuencia del debate y la razón, surge la verdad identificada con el interés general del pueblo” (Tudela Aranda, 2008:34). La institución parlamentaria se ha alejado de sus representados convirtiéndose en un órgano al servicio de los partidos, de sus directrices, de sus luchas de poder, transformándose así en un “Parlamento de partidos” (Oñate, 2000a:123). Si bien en los inicios de la transición política los partidos españoles se mostraron más débiles, a partir de entonces “se dotaron de una sólida ingeniería institucional para desempeñar sus tareas que les ha llevado a convertirse en los actores principales del sistema político”, lo que se reflejó, de forma manifiesta, en la institución parlamentaria (López Nieto, 1997:190). Los partidos políticos ocupan un lugar nodal en el sistema institucional creado a partir de la Constitución española de 1978, en la que se les otorgó, entre otras funciones, la competencia de promover la participación política. También, son los que elaboran las listas de candidatos cerradas que compiten en las elecciones del Congreso de los Diputados. Además, son los principales protagonistas de la vida parlamentaria, a través de sus grupos parlamentarios, ya que “las ansias por evitar en el seno de las primeras Cortes democráticas personalismos e individualismos nocivos para el naciente sistema de partidos, más propios de la anterior vertebración orgánica de aquéllas”, condujo a que se optara por un diseño institucional en que se primó la “funcionalidad parlamentaria” frente a la “representatividad” (Saiz Arnaiz, 1989:124). En consecuencia, en la organización interna de la Cámara se aisló al diputado no

que permita encajar a los partidos en el sistema, en un sistema que es al mismo tiempo constitucional y democrático” (Santamaría Ossorio, 1997:175-176).

¹¹⁸ La “partitocracia” ha sido interpretada como un “sistema de dominación de los partidos políticos sobre las otras instancias del Estado” (Román Marugán, 1989: 229).

¹¹⁹ La obra de Kelsen sobre la democracia aparece por primera vez en el año 1920, aunque se revisa y amplía más tarde, en el año 1929, en una segunda edición. La traducción castellana se basa en esta segunda edición.

adscrito¹²⁰ y se favoreció la situación descrita por Sartori (1998:112) de “partido-dependencia”.

“A lo largo del siglo XX, el partido prevalece sobre los miembros electos –por la fuerza de la ideología que lo instituye y a quien representa- y de este modo se inicia la partido-dependencia”.
(Sartori, 1998:112)

Si se tienen en cuenta todas las circunstancias expuestas, no resulta extraño decir que “en España la representación política es una representación a través de los partidos” (Martínez, 2000:233) y que, por tanto, el Parlamento representativo se ha transformado en un Parlamento de partidos. Leibholz ha retratado con bastante claridad esta reconversión de las dinámicas internas de los Parlamentos contemporáneos al señalar que se caracterizan por lo siguiente:

“(…) los diputados, bajo la coacción del partido (...) llegan a sentirse en un laberinto de compromisos (...), de suerte que su efectivo papel se reduce al de unos delegados de partido, asistentes a los plenos parlamentarios para obtener en ellos sanción de acuerdos adoptados fuera de allí (...). Los partidos políticos, y no, como antes, los diputados, en su calidad de personas representativas, dominan el Parlamento y pasan a ser la clave del proceso legislativo”.
(Leibholz, 1971:27 y 29)

En el contexto actual de “Estado de partidos”, Ramírez (1995:65-68) ha especificado, todavía más, las disfunciones derivadas del excesivo control de los partidos políticos en el Parlamento al distinguir tres consecuencias que navegan en detrimento de la institución parlamentaria. La primera sería “la representación cuestionada”, el diputado es miembro de la institución en la que reside la soberanía del pueblo, representa al todo, a la nación, pero al haber sido elegido dentro de la lista de un partido defiende la política que le interesa a cada partido en el Parlamento, lo que cuestiona, sin duda, el carácter representativo de la Cámara. La segunda consecuencia sería “la libertad cercenada”, el parlamentario no es libre ya que está sometido a la disciplina y al control del partido al que pertenece, además, al ser miembro de un grupo parlamentario debe seguir las directrices marcadas por la dirección del grupo, interviene y vota según las instrucciones de su grupo. Sobre este segundo efecto es importante matizar que si bien el texto constitucional prohíbe expresamente el mandato imperativo, esta asignación ha resultado superflua en la práctica, por lo que se produce una “transformación del mandato representativo propio del moderno parlamentarismo frente a las antiguas asambleas estamentales, en un mandato neoimperativo en favor del partido” (Herrero y Rodríguez de Miñón, 1997:49). La última consecuencia del “Estado de partidos” sería “la independencia anulada”, el diputado no es independiente ya que, al ser elegido por un sistema electoral en la que los partidos políticos confeccionan unas listas de candidatos cerradas y bloqueadas, no se le considera dueño de su escaño, sino que éste pertenece a la formación política por la que ha resultado elegido, por ello, el candidato, una vez elegido,

¹²⁰ Max Weber ya retrató en su obra *Parlamento y Gobierno en una Alemania reorganizada* que los discursos de un diputado en la arena parlamentaria carecían de opinión personal y que eran meras manifestaciones del partido (Weber, 1991: 162).

ejerce sus funciones con una independencia limitada que gira en torno a las directrices emitidas por su grupo político.

Esta visión general del funcionamiento del órgano parlamentario, en los sistemas políticos contemporáneos, conduce a percibir la intervención parlamentaria en la designación de determinados cargos públicos como un gran riesgo, ya que “allí donde el Parlamento se hace presente -a la hora de una designación- su dominación por los partidos conduce al protagonismo de éstos a través del sistema de cuotas” (Herrero y Rodríguez de Miñón, 1997:53). Por tanto, el mecanismo de designación ha derivado en un reparto de nombres a proponer en función de la fuerza parlamentaria del partido (Ramírez, 1995:67). De esta manera, desaparece la esencia de la designación parlamentaria, aquella que la define como un sistema de elección plural que trata de evitar cualquier forma de hegemonía partidista y en la que cada grupo político presenta tantos candidatos como puestos a cubrir defendiendo, a través de la negociación y el debate, los méritos de cada uno. Un sistema de designación en el que se extrae de su dinámica interna y de su *modus operandi* el pluralismo, el diálogo y el consenso entre las fuerzas políticas que componen el arco parlamentario pierde en objetividad y, por tanto, puede llevar consigo la politización del procedimiento.

En suma, si el Parlamento pierde las funciones políticas e institucionales (la representatividad y la pluralidad) que lo convierten en el instrumento más adecuado para dotar de una mayor independencia y legitimidad el proceso de selección de ciertos cargos públicos, la designación parlamentaria podría ponerse en entredicho, al transformarse en un instrumento en manos de los partidos políticos, de sus luchas de poder. Como diagnóstico final de las patologías que sufre el Parlamento en la actualidad son bastante elocuentes y descriptivas las palabras pronunciadas por D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón en un Congreso Nacional que se celebró en Zaragoza a finales de 1995, cuyo contenido respondía al título “El Parlamento a debate”:

“La democracia protagonizada solo por partidos no democráticos es una democracia sin el pueblo y su reflejo es un parlamentarismo sin aquello que constituye su esencia: el diálogo como instrumento de decantación de la razón e integración de la voluntad y, en último término, del propio cuerpo político. Y, como reacción, la defensa burocrática de las más importantes tareas del Estado frente al asalto de las burocracias de los partidos”.
(Herrero de Miñón, 1997:55)

8.3.2.2. La complejidad de la designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC

Más allá de los debates teóricos que suelen acompañar la implantación la intervención parlamentaria en la designación de determinados cargos públicos, es importante reseñar que el modelo aplicado para la selección de los vocales académicos del órgano supremo de la AE se caracteriza por su complejidad. Esta complejidad se aprecia,

sobre todo si se compara con el procedimiento utilizado para la designación del personal rector judicial (ver Tabla 8.8).

Como se expone en la Tabla 8.8, frente al carácter único del sistema de designación de los vocales judiciales en la selección del personal rector académico se distinguen dos modelos, el ordinario o general y el supletorio o excepcional. Además, en el proceso de elección de los catedráticos de universidad participan múltiples actores (las fuerzas políticas, el Presidente de la Cámara legislativa -modelo supletorio-, la Mesa del Congreso de los Diputados y, en la actualidad, la Comisión Consultiva de Nombramientos) que desempeñan roles y un contenido funcional diferenciado en base al modelo de designación que se aplique (general o supletorio), lo que contrasta con la intervención exclusiva del pleno del CGPJ en el caso de los magistrados del Tribunal Supremo. Por otro lado, más allá del sistema de selección utilizado, las fuerzas con representación en el Congreso de los Diputados establecen una serie de negociaciones previas como fase necesaria para llegar a acuerdos que les permitan presentar una lista consensuada o propuesta conjunta de candidaturas. Esta circunstancia complejiza bastante el sistema de designación, sobre todo en contraste con el mecanismo electoral que se emplea para elegir al personal rector judicial, el sorteo.

Tabla 8.8 Análisis comparativo entre los modelos de designación del personal rector judicial y académico

Tipo de personal	Tipo de modelo de designación	Actores intervinientes en la designación	Fórmula de designación
Personal rector judicial	Modelo único	Consejo General del Poder Judicial	Sorteo
Personal rector académico	Modelo ordinario o general	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados ➤ Mesa del Congreso ➤ Comisión consultiva de nombramientos (a partir del año 2000) 	Propuesta conjunta
	Modelo supletorio o excepcional	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente del Congreso ➤ Fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados ➤ Mesa del Congreso 	

Fuente: elaboración propia.

El marco electoral recogió las bases generales del sistema de designación del personal rector académico y otorgó, también, a las fuerzas políticas con representación parlamentaria un importante papel en este proceso. Sin embargo, estos principios básicos resultaron insuficientes en la práctica. De esta manera, los órganos parlamentarios crearon e institucionalizaron un modelo de gestión aplicable a la selección de estos vocales y lo introdujeron, también, en sus procesos internos. Este modelo electivo se ha ido modernizando y consolidando a lo largo del tiempo, por lo que se pueden destacar dos fases fundamentales en su proceso de definición y desarrollo (ver Tabla 8.9). La primera etapa se inició tras la aprobación del procedimiento electoral general de 1985 y perduró hasta el año 2000. En estos quince años, se fraguó e institucionalizó la práctica parlamentaria en materia

de designación de los miembros académicos de la JEC. El segundo periodo se originó en el año 2000, tras la creación e implantación en el mapa institucional parlamentario de un nuevo órgano con competencia exclusiva para controlar la elección de los cargos públicos de las altas instituciones del Estado, la Comisión Consultiva de Nombramientos. La aparición de esta Comisión introdujo algunas modificaciones que afectaron al modelo de designación tradicional, el que imperaba desde el año 1985. A continuación, se analizan las dos fases enunciadas, destacando las características, ventajas e inconvenientes de sus modelos de designación.

Tabla 8.9. Etapas en el modelo de designación del personal rector académico de la JEC (1985-2008)

Etapas	Características
1985-2000	Origen e institucionalización del modelo de designación del personal rector académico de la JEC
2000-2008	La modernización del modelo de designación del personal rector académico de la JEC La creación de un nuevo órgano de control: La Comisión Consultiva de Nombramientos

Fuente: elaboración propia.

8.3.2.3. La creación e institucionalización del modelo parlamentario de designación del personal rector académico de la JEC (1985-2000)

El procedimiento electoral de 1985 recogió las directrices básicas del modelo de designación parlamentaria aplicable al personal rector académico de la JEC. Sin embargo, estas medidas resultaron insuficientes cuando el sistema de selección se comenzó a ejecutar en el entorno parlamentario. De ahí que los órganos parlamentarios intervinieran en su redefinición y que le fueran dando, poco a poco, un contenido específico, contribuyendo, así, a la formulación e institucionalización de un modelo de gestión aplicable a la designación parlamentaria de los vocales catedráticos del órgano supremo de la AE.

En términos generales, se pueden destacar dos tipologías o modelos de designación que evidencian la mediación de la institución parlamentaria en la selección de los candidatos académicos de la JEC (ver Tabla 8.10): el ordinario o general y el supletorio o excepcional. El modelo ordinario o general es aquel que se ajusta a los cauces formales y plazos previstos en el procedimiento electoral vigente. En sentido contrario, se inicia el modelo de selección supletorio o excepcional. Ambos sistemas suponen la intervención del Congreso de los Diputados, a través de diferentes figuras (las entidades políticas con representación parlamentaria y la Mesa del Congreso de los Diputados -procedimiento ordinario- y el Presidente, los grupos parlamentarios y la Mesa del Congreso de los Diputados -procedimiento supletorio-) en la designación del personal rector académico de la JEC.

Tabla 8.10. Tipos de modelos de designación del personal rector académico de la JEC (1985-2000)

Modelo de designación	Características	Actores principales
Modelo ordinario o general	Se ajusta a los plazos previstos y a los cauces formales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Entidades políticas con representación en el Congreso de los Diputados ➤ Mesa del Congreso de los Diputados
Modelo supletorio o excepcional	Se activa cuando la designación no se produce dentro de los plazos previstos en el procedimiento electoral o cuando se han detectado anomalías en el procedimiento ordinario	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente del Congreso de los Diputados ➤ Grupos parlamentarios ➤ Mesa del Congreso de los Diputados

Fuente: elaboración propia.

A) El modelo general u ordinario de designación parlamentaria

El modelo general de designación parlamentaria se debe ejecutar en los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados. En este periodo, los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados seleccionan de manera conjunta a los cinco vocales catedráticos de Derecho y/o de Ciencias Políticas y Sociología¹²¹.

El marco normativo electoral de 1985 remarca los aspectos primordiales del sistema de designación del personal rector académico de la JEC, aunque peca de imprecisión y de escasa concreción. Por un lado, no cubre varias de las cuestiones fundamentales para la puesta en práctica de la elección en el contexto parlamentario, entre otras, las que afectan al modo de participación de los partidos políticos en el proceso -a nivel individual o a través del grupo parlamentario- y a los criterios de selección de las candidaturas. Por otro lado, la no regulación de estos aspectos procedimentales puede conducir a que el sistema de designación pierda en objetividad e independencia, al no existir unas reglas del juego conocidas y aceptadas por todos los actores intervinientes en el proceso. Esta falta de garantías puede llevar consigo, también, una politización del procedimiento, entre otras efectos, que en la selección de los candidatos no se utilice como principio rector el mérito y la capacidad, es decir, el perfil profesional o la cualificación técnica, y que, en consecuencia, los candidatos se recluten en base a criterios políticos, los más afines a los partidos que ostentan una representación mayoritaria en la Cámara. Como se expone más adelante, algunos de estos déficits han sido cubiertos, en cierta medida, por la práctica parlamentaria.

La Tabla 8.11 recoge las notas definitorias del sistema de designación del personal rector académico, tal y como se exponen en el procedimiento electoral vigente. En este modelo general se aprecian varias cuestiones. Primero, que los actores impulsores son los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación parlamentaria. Segundo, que la fórmula que se emplea para seleccionar a los candidatos a

¹²¹ Se recuerda que los catedráticos de Ciencias Políticas y Sociología se integran dentro del personal académico de la JEC a partir de la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General.

vocales académicos de la JEC es la propuesta conjunta. Tercero, que se aplica un plazo máximo de noventa días (los siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados) para poder llevar a cabo la designación. Cuarto, que los futuros vocales de la JEC deben poseer un perfil profesional específico, ser catedráticos de Derecho y/o de Ciencias Políticas y Sociología en activo. Por último, que el órgano encargado de formalizar el nombramiento oficial del personal rector académico es el Gobierno.

Tabla 8.11. El procedimiento ordinario de designación del personal rector académico.

Aspectos generales	
¿Quiénes designan?	Los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados
Candidatos	Catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas y Sociología
¿Cómo?	Mediante "propuesta conjunta"
¿Cuándo? (plazo)	En los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados
¿Quien finaliza el proceso de designación? (nombramiento)	El Gobierno

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 9.1.b), 9.2 y 9.3 de la LOREG.

Los interrogantes no resueltos sobre la designación del personal rector académico de la JEC se fueron cubriendo en el entorno parlamentario de dos maneras no excluyentes, de un modo informal, a través de la propia dinámica parlamentaria y mediante decisiones formales, a partir de resoluciones internas emanadas de la propia Cámara¹²². Los puntos clave que se fueron concretando versaban sobre las materias siguientes: la definición de los actores políticos que debían participar en la selección de los candidatos a vocales académicos del órgano electoral, el contenido real de la propuesta conjunta emitida por las fuerzas políticas y, por último, sobre el órgano encargado de controlar y revisar el proceso de selección antes de producirse el nombramiento oficial por el Gobierno.

a) Los actores participantes en la selección de los candidatos. La importancia actual de los grupos parlamentarios

Los actores legitimados para presentar la propuesta de candidatos a futuros vocales académicos de la JEC son los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados¹²³. Esta premisa general no hacía ningún tipo de alusión a cómo se articulaba la participación de los representantes

¹²² El Reglamento del Congreso de los Diputados otorga a su Presidente la facultad de suplir y regular ciertos aspectos en caso de omisión: "Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los casos de omisión (...)" (artículo 32.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados). De esta manera, la designación del personal rector académico de la JEC quedó formalizada por la Resolución, de 13 de septiembre de 1985, de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre el procedimiento a seguir para el nombramiento de vocales catedráticos de derecho de la JEC.

¹²³ El proyecto de ley sobre el procedimiento electoral general preveía que fuera el Gobierno el que presentara los candidatos, una vez oídos los grupos políticos presentes en el Congreso de los Diputados (Véase artículo del Proyecto de LOREG, BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, número 120-I, de 15 de octubre de 1984, p.1782). Al final se optó por una medida más acorde con el carácter pluralista de la Cámara, en la que los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados, los parlamentarios pasaron a ser los elementos motores del proceso de designación.

políticos parlamentarios en este proceso, sobre todo si se tiene cuenta que si bien los partidos políticos son los verdaderos agentes de la vida política, en la actualidad, los grupos parlamentarios se han convertido en los “auténticos sujetos de la vida parlamentaria” (De Esteban y González Trevijano, 1994:475). El Parlamento se encuentra “funcionalmente estructurado en grupos” y estos “no son formaciones esporádicas o marginales”, sino “la osamenta y el alma de la Cámara” (Torres del Moral, 1981:59). Por ello, aunque resulte reiterativo, es importante subrayar que, hoy en día, los grupos parlamentarios “son el principal elemento de la organización y funcionamiento de las Cámaras” (Lucas Murillo, 1983:138).

La intervención de los partidos políticos en el procedimiento de designación del personal rector académico se puede interpretar de dos maneras, lo que daría lugar a la existencia de dos modelos de participación parlamentaria (ver Tabla 8.12): un modelo de participación amplio o maximalista y un modelo de participación mínimo o reducido.

Tabla 8.12. Modelos de participación de los actores parlamentarios en la selección del personal rector académico de la JEC

Modelos de participación parlamentaria	Actores intervinientes
Maximalista o amplio	Partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados
Restringido o reducido	Grupos Parlamentarios

Fuente: elaboración propia.

La adopción del modelo de participación amplio supone que todos los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación parlamentaria se configuran como agentes activos en el sistema de designación de los candidatos a vocales de la JEC. El personal elegido mediante la aplicación de este modelo gozarían de una clara independencia, garantizando el axioma de que “el poder será tanto más democrático cuanto más repartido esté entre diferentes órganos independientes entre sí” (De Esteban y González Trevijano, 1994:533). Además, la participación de todas las fuerzas políticas en la selección de los candidatos implica la existencia de una gran pluralidad en la toma de decisiones, en la que cada actor, con independencia de su peso político, tiene voz y voto en la confección de las candidaturas. Esta forma de adopción de las decisiones atribuye, sin duda, una mayor legitimidad al modelo de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC.

Si por el contrario, se aplica el sentido más restringido de la participación parlamentaria, solo las fuerzas políticas que, con carácter previo, se hayan constituido en un grupo parlamentario¹²⁴ serán las encargadas de seleccionar a los candidatos académicos.

¹²⁴ Se entiende por grupo parlamentario “las asociaciones en que se distribuyen e integran todos los miembros de una Cámara según sus afinidades de partido o ideológicas para canalizar con unidad de voto y de portavocía, casi toda la actividad parlamentaria” (Carro Martínez, 1989:7). También nos parece acertada, por su concreción y

Este segundo enfoque reduce la participación al excluir a aquellos partidos políticos con representación parlamentaria que no han alcanzado los requisitos exigibles para formar un grupo parlamentario propio. La mayor parte de los ordenamientos parlamentarios, y el español no es una excepción, emplean como requisito para la creación de un grupo parlamentario el criterio numérico¹²⁵. En la constitución de los grupos parlamentarios en España se admiten dos posibilidades numéricas: una general y otra excepcional. La primera fija una cantidad mínima de quince diputados para poder fundar un grupo parlamentario. La norma excepcional reconoce el derecho de constituirse en grupo parlamentario a cinco o más miembros del Congreso, siempre y cuando, la formación o formaciones políticas a las que pertenecen hayan obtenido al menos el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubiesen presentado candidaturas o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación¹²⁶.

En su tesis doctoral sobre *Los Grupos Parlamentarios*, Saiz Arnaiz manifiesta su descontento con los quórum numéricos exigidos por el Congreso de los Diputados para que los partidos políticos con representación parlamentaria puedan llegar a constituirse en grupo parlamentario. En primer término, porque los considera “muy elevados” y, en segundo lugar, porque esta “fórmula rígida” no garantiza la representación y pluralidad en la Cámara al limitar que los partidos políticos minoritarios puedan crear su grupo, como lo demuestra el hecho de que “una coalición que ha obtenido más de 900.000 sufragios no puede formar grupo parlamentario propio” (Saiz Arnaiz, 1989:115). Por todo ello, “si por un lado parece lógica la tutela de la funcionalidad parlamentaria, y en aras de la misma conviene evitar la proliferación de grupos parlamentarios que la obstaculice aproximando las actuales Cámaras a los fraccionados Parlamentos decimonónicos, no es menos cierto, por otro, que el respeto al principio representativo y al pluralismo exigen una efectiva presencia parlamentaria -solo posible a través del grupo- de las diversas formaciones que expresan instancias ideológicas y políticas diferenciadas” (Saiz Arnaiz, 1989:101-102).

En suma, el modelo de participación mínimo o restringido simplifica el número de actores intervinientes en el proceso de designación y favorece la participación de los

detalle, la que especifica que “los grupos parlamentarios son partes de un órgano constitucional (el Parlamento) integradas por un número más o menos amplio de miembros de éste (elemento personal), dotadas de una cierta continuidad (normalmente una Legislatura) y organización (en ejercicio de la propia autonomía y dada su estructura asociativa), que expresan el pluralismo político (emanación de los partidos) y que ejercen funciones de relevancia pública en el seno de aquel órgano” (Saiz Arnaiz, 1989:348-349).

¹²⁵ La concreción del número mínimo de componentes a exigir para permitir la formación de un grupo parlamentario fue uno de los debates más conflictivos de la reglamentación parlamentaria. Sobre las diferentes propuestas planteadas por los partidos políticos véase: DSCD, número 2, 14 de julio de 1977; y DSCD, número 23, Pleno, 13 de octubre de 1977.

¹²⁶ Los criterios numéricos a tener en cuenta para la constitución de un grupo parlamentario se encuentran enumerados en el artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que dice lo siguiente: “Los Diputados, en número no inferior a quince; y los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aún si reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el cinco por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación”.

partidos mayoritarios, en detrimento de los minoritarios. En este sentido, menoscaba la participación de aquellos partidos políticos, que aún habiendo obtenido representación parlamentaria, no hayan podido constituirse en un grupo parlamentario propio y que, por ello, hayan tenido que integrarse obligatoriamente en el grupo parlamentario mixto para poder garantizar la homogeneidad en el funcionamiento del sistema parlamentario.

Tras las elecciones generales del 22 de junio de 1986 se aplicó, por primera vez, el modelo de designación parlamentaria previsto en el procedimiento electoral de 1985. De este modo, se comenzó con las actividades parlamentarias que fraguarían en la elección de los vocales académicos de la JEC en esa nueva legislatura, la tercera. Los grupos políticos con representación en el Congreso de los Diputados se reunieron el 5 de noviembre de 1986 y en la selección de candidaturas se aplicó el criterio maximalista de participación parlamentaria. En este sentido, la intervención de las fuerzas políticas se hizo a título individual, sin tener en cuenta que tuviesen o no un grupo parlamentario propio y, en todo caso, en base a la composición global del Parlamento. En consecuencia, en la propuesta de candidatos a vocales de la JEC colaboraron entidades políticas no adscritas a ningún grupo parlamentario, este fue el caso del Partido Demócrata Popular, de Izquierda Unida, de Euskadiko Ezkerra, de Coalición Galega y de la Asociación Independiente Canaria¹²⁷. Esta opción democratizaba, sin duda, el proceso de designación del personal rector académico, al optar por un sistema que incluía tanto a las mayorías parlamentarias como a las minorías, sin atenerse a exclusiones de ningún tipo, dando sentido a la *Esencia de la democracia* retratada por Kelsen: la democracia representativa no consiste en el dominio sin límites de la mayoría, sino en el compromiso permanente entre los grupos del pueblo representados en el Parlamento por la mayoría y la minoría y, por ello, “la mayoría supone la existencia de una minoría” (Kelsen, 1977: 81).

En el año 1990, tras las elecciones generales del 29 de octubre de 1989, se comenzaron los trámites parlamentarios que debían acompañar la constitución de la nueva JEC. A partir de ese momento se inauguró y consolidó un nuevo enfoque o interpretación con respecto a la participación de las fuerzas políticas en el procedimiento de selección de los candidatos a vocales académicos del órgano supremo electoral. Desde entonces y hasta nuestros días se instauró el modelo de participación restringido, se aplicó el “sistema de cuotas” o “lotizzazione” (Pauner Chulvi, 2003:24), lo que redujo la participación a aquellas fuerzas políticas con un porcentaje determinado de representación parlamentaria, a los grupos parlamentarios.

La opción de implicar a los grupos parlamentarios en el proceso de designación del personal rector académico responde una vez más al modelo de parlamentarismo

¹²⁷ Archivo del Congreso de los Diputados, Sección General, legajo 3725, número 42.

racionalizado del mundo actual en el que “son los grupos quienes acaparan las funciones parlamentarias más trascendentales e importantes, y sus portavoces son quienes instrumentalizan toda la actividad parlamentaria. En esto radica la importancia y trascendencia de los grupos en la actualidad. Un diputado fuera del grupo, no es nada, y dentro de un grupo lo puede ser todo; puede ser el portavoz o uno de los portavoces de área o comisión; puede ser miembro de la junta directiva o del consejo de dirección del grupo; y puede ser un simple impulsor de las actividades del grupo. Un diputado sin grupo (no inscrito) es prácticamente un puro oyente en el parlamento” (Carro Martínez, 1989:30).

La instauración de un enfoque que reducía la participación parlamentaria en la designación del personal rector académico de la JEC planteaba dos novedades significativas. En primer lugar, los grupos parlamentarios, los “componentes estructurales fundamentales” de cara a garantizar la “vitalidad del Parlamento” (García Pelayo, 1986: 94-95) se convertían, por primera vez, en los elementos motores de la designación de los vocales catedráticos del órgano supremo electoral, al ser los encargados de iniciar este procedimiento mediante la selección de los candidatos. En segundo lugar, el centralismo y el excesivo control de los grupos parlamentarios en el proceso de designación contrastaba con la falta de representación, de voz y voto, de otras entidades políticas también presentes en el Congreso de los Diputados, pero que no habían obtenido los diputados o votos necesarios para llegar a constituirse en grupo parlamentario. Esta circunstancia suponía una reducción a nivel cuantitativo de los actores políticos que podrían haberse visto implicados en la elección de los candidatos a vocales académicos del órgano electoral. Este predominio del grupo parlamentario comportaba, también, un riesgo importante que afectaba a la objetividad del sistema de designación, ya que, al final, el poder de decisión quedaba concentrado en manos de pocos -los grupos parlamentarios mayoritarios y sus portavoces-, produciéndose una gubernamentalización de la elección, como expuso Cazorla Prieto (1999:92):

“(…) mediante tal mecanismo de concentración de poder se favorece el dominio del Gobierno sobre la Cámara. En efecto, unificada la acción política de la mayoría parlamentaria en una o poco más personas es mucho más fácil ejercer su dirección y control por el jefe del ejecutivo, a la vez supremo dirigente por lo común del partido político que está detrás del gobierno y de la mayoría parlamentaria”.
(Cazorla Prieto, 1999:92)

b) La fórmula de designación parlamentaria

La propuesta conjunta es la fórmula de designación que utilizan los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electorales con representación en el Congreso de los Diputados para designar a los vocales universitarios de la JEC. Por tanto, la lista de candidatos se consensúa mediante un proceso de negociación previa entre las fuerzas políticas parlamentarias. Sin embargo, la propuesta no tiene por qué ser unánime. Por ello, un grupo político puede firmarla a efectos de que siga los trámites ulteriores y no mostrarse

de acuerdo con ella. En este caso, se estaría ante una “propuesta conjunta no unánime” (Serena Velloso, 1986: 121). Una vez que se consensúan las candidaturas, la propuesta solo cobra efecto cuando se presenta firmada por todas las fuerzas políticas al órgano competente para su revisión y aprobación, la Mesa del Congreso de los Diputados.

Esta fórmula electoral plantea varios inconvenientes, entre otros, la posible inexistencia de un acuerdo previo entre los grupos políticos y la politización del procedimiento por la aplicación del sistema de cuotas o *lottizzazione*. En el primer caso, desde la aprobación de esta medida en el año 1985 se han celebrado siete procesos de designación y esta fórmula solo ha resultado eficaz, es decir, los actores parlamentarios han llegado a un acuerdo previo en los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados, en cuatro ocasiones (en los años 1985, 2000, 2004 y 2008). Sin embargo, se debe matizar que en el año 2000 se moderniza el sistema de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC, al crearse un nuevo órgano encargado de examinar públicamente las propuestas de candidaturas presentadas por los grupos parlamentarios. La introducción de esta Comisión Consultiva de Nombramientos en el modelo institucional favorece, sin duda, el consenso entre las fuerzas políticas, ya que, al fin y al cabo, el proceso se hace público y los grupos políticos deben rendir cuentas de sus decisiones no solo ante el órgano parlamentario, en particular, sino también ante la sociedad -los ciudadanos-, en general.

El segundo inconveniente que plantea el “consenso previo”, como fórmula electoral, es la politización del procedimiento de selección. El acuerdo conjunto se ha traducido, en la práctica, en la posibilidad de que los grupos parlamentarios, en base a su representación proporcional en la Cámara, puedan presentar a sus candidatos. El que los grupos parlamentarios, según su fuerza numérica, puedan proponer candidaturas es una medida que favorece, sin duda, a los grandes partidos -los que tienen una mayor representación en la Cámara-, en detrimento, en algunos casos, de los grupos parlamentarios minoritarios. El control de las candidaturas, con el consiguiente reparto de puestos, por los grupos parlamentarios mayoritarios puede dar lugar a que éstos propongan a determinados catedráticos universitarios “no ya de su órbita ideológica, sino susceptibles de someterse, en el ejercicio de sus funciones, de forma más o menos velada, a sus dictados partidistas” (Gálvez Muñoz, 1999: 106; Ruíz-Navarro, 1986: 610). Por ello, se ha entendido que la apelación al consenso previo, como mecanismos de elección, “es una falacia que ha venido encubriendo el predominio exclusivo de dos grupos parlamentarios -el gubernamental y el mayoritario de la oposición- mientras que el resto de los grupos parlamentarios asistían como convidados de piedra al banquete de los grupos dominantes” (De Esteban y González-Trevijano, 1994:181).

Los abusos provocados por entender la “representación parlamentaria” como un sistema de representación proporcional al servicio de las mayorías parlamentarias condujo al Tribunal Constitucional a tomar cartas en el asunto, a clarificar el contenido de este concepto y pronunciarse sobre su sentido operativo en las dinámicas parlamentarias:

“(..) Su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuanto menos, sensiblemente ajustada a su importancia real. Ahora bien, es sabido asimismo que la proporcionalidad en la representación, difícil de alcanzar de suyo, lo es tanto más cuanto menor sea el abanico de posibilidades dado por el número de puestos a cubrir en relación con las fuerzas concurrentes (...) Consecuencia de ello es que la adecuada representación proporcional exigida solo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible, siempre que no altere su esencia. Sería preciso, en todo caso, evitar la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección”.
(STC 40/1981, de 18 de diciembre, f2)

No resulta extraño, vistos los riesgos que entraña una fórmula de designación en la que la propuesta de candidaturas queda concentrada en manos de los grandes partidos, de sus grupos parlamentarios, que la propia institución parlamentaria, a lo largo del tiempo, haya debatido y mantenido opiniones encontradas sobre este mecanismo de elección, intentando, en el fondo y en la medida de lo posible, buscar otra medida que democratizara y dotara de una mayor legitimidad al proceso de selección de los candidatos a personal rector académico de la JEC.

Las iniciativas de reformulación del mecanismo de designación del personal rector académico se hicieron visibles en los debates que acompañaron la reforma electoral del año 1991, en la que se pretendía reforzar la cúspide de la AE. Por un lado, se destacó un sector que abogaba por la adopción de una fórmula electoral similar a la que se utilizaba para los vocales judiciales y, por ello, su propuesta era la implantación del sorteo:

“Nosotros consideramos que no debe haber un trato distinto para los magistrados y catedráticos de Derecho que integran la Junta Electoral; por tanto, desde nuestro punto de vista, se debería aplicar el mismo sistema que para la selección y designación de los magistrados, es decir, que mediante sorteo, por el Consejo de Universidades, en este caso, debían ser seleccionados los catedráticos de Derecho”.
(Souto Bouza, grupo parlamentario CDS. Informe en Comisión Constitucional, DSCD, 11 de febrero de 1991, número 203, p.6063)

Otros grupos parlamentarios (Izquierda Unidad-Iniciativa per Catalunya y Grupo Mixto) propugnaron que la designación se llevara a cabo directamente por el Congreso de los Diputados por mayoría de dos tercios de sus miembros, con la finalidad de garantizar la legitimidad de origen y la objetividad en el sistema de elección:

“Creemos que si se quiere reforzar la cúspide de la Administración Electoral, es fundamental plantearse la legitimidad de origen de esa elección. Por ello, planteamos que la elección de los cinco catedráticos de Derecho debe ser realizada por el Congreso de los Diputados, por mayoría de dos tercios de sus miembros. De esta manera, podría existir un debate, en el que se contemplen las características y el perfil de la idoneidad de cada uno de los candidatos y, de esta forma, se evitará encontrarnos con desacuerdos que provocan la (...) actuación de la Mesa del Congreso, que creemos que no es nada deseable”.
(Nuñez Casal, Izquierda Unidad-Iniciativa per Catalunya. Informe en Comisión Constitucional, DSCD, 11 de febrero de 1991, número 203, p.6064)

Las buenas intenciones que acompañaron la presentación de estas dos medidas de mejora, el garantizar la independencia y objetividad en la designación parlamentaria, se vieron desarticuladas al no contar con el apoyo suficiente de la Cámara legislativa. De esta manera, se continuó conservando la fórmula electoral prevista en el procedimiento electoral de 1985.

A modo de ejemplo, a continuación se expone y analiza como los grupos políticos han gestionado la propuesta conjunta de candidaturas en el año 2008. A través de ello, se refleja con precisión los desajustes provocados por la implantación de un mecanismo electoral aferrado en los grupos parlamentarios mayoritarios. Pues bien, en el año 2008 los actores parlamentarios procedieron a designar, en proporción a su importancia numérica en la Cámara, a los futuros miembros académicos que constituirían la JEC durante esa legislatura. En el proceso de selección, los grupos con un mayor peso parlamentario -el grupo del gobierno y el grupo mayoritario de la oposición- se repartieron la mayor parte de los puestos a cubrir. Dos catedráticos fueron propuestos por el grupo socialista y los otros dos por el grupo popular. El vocal restante fue consensuado con las minorías, el resto del abanico de actores parlamentarios que componían la Cámara. Este panorama evidencia el excesivo protagonismo y control de los grupos parlamentarios mayoritarios en el proceso de designación del personal académico de la JEC, al ser realmente quienes manejan los hilos en la presentación de las candidaturas. Además, se ha detectado como en la selección de candidaturas no sólo se priorizó el perfil profesional sino también cierta cercanía ideológica o afinidad con el grupo proponente. Así lo demuestra el hecho de que tres candidatos habían ocupado, con anterioridad, puestos de libre designación bien en la Administración General del Estado (Ministerio del Interior -en la séptima legislatura- y Ministerio de Justicia, después Ministerio de Justicia e Interior -en la quinta legislatura-), bien en la Administración Autonómica (Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de la Generalitat de Cataluña). Los datos expuestos corroboran que es indiscutible la existencia de un cierto grado de vinculación entre el grupo parlamentario y sus candidatos, ya que más allá de que estos posean un perfil profesional específico también han desempeñado cargos de libre designación en los gobiernos de turno de cada uno de los actores políticos que avalan su propuesta. Sin embargo, hay que matizar que el consenso previo no se debe interpretar desde una perspectiva política, como un mecanismo de lucha e intercambio de intereses entre distintas opciones políticas, sino desde una vertiente institucional, como una herramienta que “va más allá de los partidos”, que se centra en el perfil profesional de los candidatos propuestos y que permite “no el acuerdo entre partidos sino el acuerdo sobre personas”. Este razonamiento, que debe guiar el rumbo en la designación del personal rector académico de la JEC, ha sido expuesto por los portavoces de los grupos parlamentarios en reiteradas ocasiones:

“Lo importante no es el acuerdo entre partidos sino el acuerdo sobre personas: lo importante es el amplio acuerdo de voluntades alcanzado sobre la base de las condiciones de idoneidad previas de los candidatos propuestos para formar parte de la Junta Electoral Central”.
(DSCD, Comisiones, año 2000, VII Legislatura, número 32, 14 de junio de 2000, p. 562)

“(…) un acuerdo que va más allá de los partidos y que fundamentalmente –y eso es lo relevante– reside en las personas que han sido propuestas, por lo que todos los grupos de alguna manera ya estamos avalando las condiciones de idoneidad que los hacen aptos por su propio mérito y capacidad (…).”
(DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, p. 7)

Por último, solo resta destacar que el sistema de cuotas o *lottizzazione* no es más que un simple mecanismo de elección. Por ello, la *lottizzazione* como instrumento de designación parlamentaria puede resultar eficaz, siempre y cuando, los grupos parlamentarios utilicen unos criterios objetivos para motivar la elección, es decir, se alejen de sus intereses particulares y se centren en seleccionar a aquellos candidatos cuyo perfil personal y profesional resulte más acorde con los puestos vacantes a cubrir:

“La denominada lottizzazione no ha sido un mal en sí mismo (...); está mal el uso irresponsable que, a menudo, se ha hecho de ella, al designar los partidos a personas carentes de méritos, profesionalmente inadecuadas, frecuentemente, incluso corrompidas. Sin embargo, (...), en general, puede decirse que (...) los partidos han designado a personas altamente cualificadas, honestas, competentes y estimadas, lo que prueba que la lottizzazione, si se quiere, puede funcionar muy bien”.

(Rescigno, 1994: 16 -citado por Pauner Chulvi, 2003:231-)

b) La Mesa del Congreso de los Diputados como órgano de control y supervisión

La participación de la Mesa del Congreso de los Diputados se ha interpretado, en algunos casos, como la culminación de la politización en el procedimiento de designación de los vocales académicos de la JEC. Esta visión utiliza como variable de análisis la composición interna del órgano parlamentario, donde se refleja una representación proporcional de los grupos parlamentarios existentes en la institución parlamentaria. De este modo, se considera que la Mesa del Congreso de los Diputados es un “órgano eminentemente político, cuyos miembros, la práctica lo demuestra, funcionan de acuerdo con las directrices que les marcan los partidos políticos a que cada uno de ellos pertenece” (Gálvez Muñoz, 1999:107).

Sin embargo, desde una perspectiva formal, la Mesa del Congreso de los Diputados se debe concebir como un órgano parlamentario de carácter eminentemente institucional, como una unidad de gobierno y dirección que debe regirse por criterios de objetividad e imparcialidad, no partidistas (Oñate, 2000b:80; Santaolalla, 1990:167). En base a ello, se le ha dotado de un contenido funcional en el que la mayor parte de sus actos se encuentran reglados, adquiriendo una menor importancia política aquéllos en los que puede tener cabida su discrecionalidad (Oñate, 2000b:80).

La Mesa del Congreso de los Diputados en el ejercicio de sus actos de carácter reglado se convierte, también, en el órgano legitimado para controlar y verificar las

propuestas de candidatos a vocales académicos planteadas por los grupos políticos con representación en el Congreso de los Diputados. El procedimiento electoral general perfilaba la actuación de este órgano parlamentario en el modelo supletorio de selección, sin embargo, no le asignó ningún tipo de cometido en el modelo ordinario o general. La incorporación de la Mesa del Congreso de los Diputados, como parte activa, en la designación del personal rector académico de la JEC tiene su raíz en las resoluciones parlamentarias que se dictaron para articular y readaptar el sistema de selección al entorno parlamentario. En este sentido, la novedad estriba en que la Mesa del Congreso de los Diputados se convirtió en un órgano fundamental dentro del modelo general de designación al asumir el control formal de la propuesta conjunta presentada por los grupos parlamentarios y de su posterior aprobación definitiva.

El papel de la Mesa del Congreso de Diputados en el proceso de designación de los vocales académicos de la institución electoral se focaliza en verificar que los candidatos reúnen los requisitos formales exigidos. En este sentido, a la Mesa le compete el desarrollo de las actividades siguientes: la comprobación de que las candidaturas presentadas cumplen los requisitos legales, si se ajustan a la forma y plazo fijado en el marco electoral; y la supervisión de los candidatos, la revisión de que los vocales propuestos tienen un perfil profesional adecuado al cargo que deben ocupar y que cumplen los méritos académicos que se demandan para formar parte de la JEC, es decir, ser catedráticos de Derecho y/o catedráticos de Ciencias Políticas y Sociología y que, además, se encuentran en activo.

Cuando la Mesa de la Cámara da su parecer favorable, tanto a la forma de presentación de las candidaturas como al perfil de los candidatos, su decisión se transmite al Gobierno a través del Presidente de la institución parlamentaria. Sin embargo, el órgano parlamentario también puede desestimar la propuesta por alguna de las causas siguientes: cuando se presente fuera de plazo (transcurridos más de noventa días desde la sesión constitutiva de la Cámara); cuando no esté firmada por todos los representantes de las fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados; o cuando los candidatos no reúnan algún requisito legal para su designación (ser catedráticos y/o estar en activo). Si se manifiesta alguna de las situaciones citadas, la Mesa acuerda que no se cumplen los requisitos establecidos a nivel legal y, en este caso, se inicia un procedimiento de designación distinto al ordinario, el denominado modelo supletorio o excepcional.

Para concluir con el modelo general u ordinario de designación del personal rector académico de la JEC solo cabe señalar que en este proceso se pueden diferenciar tres fases (ver Tabla 8.13). Una primera fase en la que los grupos parlamentarios deciden de manera conjunta los posibles candidatos a vocales de la Junta. Una segunda etapa que se inicia cuando las fuerzas políticas con representación parlamentaria remiten su propuesta de candidaturas firmada ante la Mesa del Congreso de los Diputados para su supervisión

formal. La última fase comienza tras la aprobación de la propuesta por parte de la Mesa del Congreso y supone el cierre del procedimiento ordinario de designación, ciclo que culmina cuando el Gobierno nombra por Real Decreto al personal rector académico de la JEC.

Tabla 8.13. Fases en el modelo ordinario o general de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC (1985-2000)

Fases	Actores
1) Propuesta de designación	Grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados (partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación parlamentaria)
2) Control, revisión y ratificación de la propuesta	Mesa del Congreso de los Diputados
3) Nombramiento	Gobierno

Fuente: elaboración propia.

B) El modelo supletorio o excepcional de designación parlamentaria

El modelo supletorio o excepcional de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC se activa, siempre y cuando exista alguna disfunción que repercuta en la eficacia del modelo ordinario o general. Los desajustes más comunes suelen ser los siguientes: cuando los grupos parlamentarios no han presentado la propuesta conjunta, una vez transcurrido el plazo de los noventa días desde la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados, y cuando la Mesa del Congreso de los Diputados no emite un dictamen favorable sobre las candidaturas¹²⁸.

En las páginas siguientes, se analizan los aspectos básicos que permiten delimitar el modelo de designación parlamentaria denominado excepcional o supletorio. En particular, como se resalta en la Tabla 8.14, se describe el papel que desempeñan los actores más relevantes en cada una de las fases que conforman el proceso de elección, a lo que se le suma un estudio de su grado de implantación desde el año 1985 -fecha en la que se aprueba el procedimiento electoral vigente -hasta el año 2000 –año en el que se moderniza el sistema de designación parlamentaria-.

Tabla 8.14. Actores y fases en el modelo supletorio o excepcional de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC (1985-2000)

Fases	Actores parlamentarios
1) Propuesta de designación	Presidente del Congreso de los Diputados. Una vez oídos los grupos políticos con representación en la Cámara
2) Aprobación de la propuesta	Mesa del Congreso de los Diputados
3) Nombramiento	Gobierno

Fuente: elaboración propia.

¹²⁸ Esta circunstancia no se preveía en la LOREG, sino que es fruto de la Resolución del Presidente del Congreso de los Diputados del 13 de septiembre de 1985. En esta resolución se amplían los casos en los que se puede utilizar el modelo supletorio de designación del personal rector académico de la JEC.

a) Los actores intervinientes en la selección de los candidatos. El carácter central del Presidente del Congreso de los Diputados

En el procedimiento excepcional o supletorio de designación del personal rector académico de la JEC, a diferencia del modelo ordinario, el protagonismo recae en el Presidente del Congreso de los Diputados, el órgano parlamentario que ejerce, junto con la Mesa del Congreso, “la dirección y el gobierno interno” de la Cámara (Sole Tura y Aparicio, 1985:117). Esta figura asume las funciones asignadas, con anterioridad, a los grupos políticos con representación en la Cámara, convirtiéndose así en el elemento motor del proceso de selección. En este sentido, elige a los candidatos a vocales académicos de la Junta y presenta la propuesta a la Mesa del Congreso para su verificación y posible aprobación definitiva.

La participación del Presidente del Congreso de los Diputados en la designación de los catedráticos universitarios de la JEC no se contempló en el proyecto de ley electoral. Este marco normativo inicial apostó por un modelo gubernamental¹²⁹, por lo que el Gobierno seleccionaba, una vez oídos los actores político-parlamentarios, a los candidatos a vocales académicos de las JEC. Esta iniciativa, procedente del partido del gobierno, no se aprobó y se modificó tras los debates parlamentarios¹³⁰. Al final se optó por un modelo de intervención parlamentaria desvinculado en su vertiente institucional de las instancias gubernamentales, lo que contribuyó a objetivar y reforzar la neutralidad política en el proceso de selección del personal rector académico del órgano supremo electoral.

En el modelo supletorio o excepcional los grupos parlamentarios pierden su carácter central y se convierten en agentes colaboradores y consultivos en la designación de los catedráticos de la JEC. En este sentido, el Presidente del Congreso, antes cerrar la propuesta de candidaturas, concede una audiencia previa a los grupos políticos presentes en la Cámara, en la que los escucha y toma nota de sus propuestas en función de su representación en la misma. La colaboración de las fuerzas políticas en virtud de su peso proporcional en la institución parlamentaria, es decir, de su fuerza numérica, evidencia que este sistema de designación prima, a similitud del modelo ordinario, a los grandes partidos frente a las minorías parlamentarias.

La intervención del Presidente del Congreso de los Diputados en la selección de los candidatos puede despertar algunas controversias. Estas discrepancias se justifican en el hecho de que esta figura se elige por el Pleno de la Cámara en una primera vuelta por

¹²⁹ En este sentido, el artículo 22, apartado segundo, del Proyecto de Ley especificaba lo siguiente: “Las designaciones a que se refiere el número anterior deben realizarse en los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados. Cuando la propuesta de las personas previstas en el apartado 1.b) no tenga lugar en dicho plazo, el Gobierno, oídos los grupos políticos presentes en el Congreso de los Diputados, procede a su designación” (BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, número 120-I, Serie A, Proyectos de Ley, 15 de octubre de 1984).

¹³⁰ Véase DSCD, número 286, 26 de marzo de 1985, p.8932; y número 199, 18 de abril de 1985, pp.9130-9131.

mayoría absoluta y en una segunda por mayoría simple. Al ser un órgano emanado de la mayoría parlamentaria, de aquellos que controlan la Cámara, algunos autores han resaltado su “carácter partidista” (Sánchez de Dios, 1999:93) y han manifestado que el Presidente sería un órgano ligado a las mayorías electorales a las que pertenece (Solé Tura y Aparicio, 1984:124). Esta visión politizada del órgano parlamentario podría poner en entredicho la objetividad que debe acompañar al sistema de selección de los candidatos a vocales de la JEC. Sin embargo, como destaca Cabrera Calvo-Sotelo (1999) esta figura desde sus orígenes, y a pesar de su vinculación política, se ha configurado para ser “el presidente de todos” los miembros que componían la Cámara legislativa:

“El presidente del Congreso español respondía al carácter de otras presidencias de la Europa continental: una designación política cuya elección constituía la primera muestra de confianza de la Cámara en el Gobierno, pero del que se esperaba, una vez elegido, que se convirtiera y actuara como el presidente de todos y, por tanto, de los derechos de las minorías frente a la mayoría gubernamental”.
(Cabrera, 1998: 151-152)

De este modo, en España se ha ido institucionalizando una presidencia de tipo “intermedio” que se caracteriza por compartir la orientación política de la mayoría de la Cámara (por la que es elegido), pero sin que ello le impida velar por la autonomía y la independencia de esta y por los derechos de las minorías. Por tanto, el Presidente se ha consolidado “como un órgano de índole técnico-institucional, cuya función primordial ha sido la aplicación reglada de normas, y que ha ganado autoridad, defendiendo, precisamente, su imparcialidad y dedicación a los intereses de la Cámara, por encima de los partidos, y el diálogo y la consecuencia de acuerdos entre los mismos” (Oñate, 2000b:76-77). Muestra de ello son las palabras pronunciadas, hace unos años, por Gil-Robles, uno de los diputados que ocuparon la presidencia del Congreso de los Diputados:

“Aquí se dice que los mayores problemas los tiene el presidente del Parlamento con su grupo. Y es lógico. El grupo político tiende a pensar que el presidente es uno de los suyos, pero el presidente se debe a la imparcialidad”.
(Gil-Robles, 1999:12)

b) La Mesa del Congreso de los Diputados como órgano de control y supervisión

La Mesa del Congreso de los Diputados es otro de los órganos colaboradores en el modelo supletorio de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC. La Mesa sigue ejerciendo el mismo rol funcional que en el modelo general, es decir, supervisa y verifica que las candidaturas cumplen los requisitos formales para proceder, en su caso, a su posterior ratificación.

Es conveniente destacar que, aunque el procedimiento electoral otorgaba a este órgano parlamentario la facultad de designar, de manera excepcional, a los vocales

académicos de la JEC, en el Parlamento se optó por racionalizar¹³¹ este sistema de selección con la finalidad de que su contenido fuera más acorde con el modelo general. En consecuencia, a la Mesa del Congreso de los Diputados se la dotó de la misma capacidad competencial para los dos sistemas de designación (ordinario o general y supletorio o excepcional) y en el modelo supletorio o excepcional se introdujo una nueva figura, el Presidente del Congreso de los Diputados.

Con independencia de la utilización del modelo ordinario o supletorio de intervención parlamentaria, la designación del personal rector académico de la JEC solo concluye cuando el Gobierno nombra por Real Decreto a los candidatos propuestos como vocales del órgano supremo electoral.

c) La reconversión del modelo excepcional o supletorio en la fórmula general de designación parlamentaria (1986-2000)

Durante un lapso periodo de tiempo (1986-2000), el sistema de designación excepcional o extraordinario fue el modelo utilizado habitualmente en la mayor parte de los nombramientos del personal rector académico de la JEC. Esta circunstancia se derivó de la imposibilidad de las fuerzas políticas con representación parlamentaria de poder alcanzar un acuerdo conjunto en los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados.

El Gráfico 8.7 pone en evidencia cómo el modelo supletorio o excepcional se convirtió en la regla general de selección de los candidatos a vocales académicos del órgano supremo electoral durante tres legislaturas consecutivas (cuarta, quinta y sexta). La única excepción se detectó en la tercera legislatura. En esta fecha se inauguró el modelo general de designación parlamentaria recogido en el procedimiento electoral de 1985. Además, como novedad significativa, fue la única vez que se optó por una participación amplia de las fuerzas políticas parlamentarias en la confección de las candidaturas. De este modo, todos los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados intervinieron sin filtros, con independencia de que se hubieran constituido o no en grupo parlamentario, en la elaboración de la propuesta conjunta. Lo curioso de esta experiencia es que no hubo ningún problema por parte de los actores político-parlamentarios en llegar a un acuerdo consensuado dentro del plazo fijado por la ley electoral y eso que al optar por un modelo de participación sin restricciones se produjo un crecimiento del número de fuerzas políticas intervinientes en el proceso.

¹³¹ Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados del 13 de septiembre de 1985 sobre el procedimiento a seguir para el nombramiento de vocales catedráticos de derecho de la JEC.

Gráfico 8.7. El modelo supletorio de designación parlamentaria (1986-2000)



Fuente: elaboración propia.

8.3.2.4. La modernización del modelo de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC (2000-2008)

A partir del año 2000 se produce un hito importante en modelo parlamentario de designación del personal rector académico de la JEC. Hasta esta fecha la “función electiva” de la institución parlamentaria se había caracterizado por su oscurantismo y opacidad. Desde la aprobación del procedimiento electoral en el año 1985, la designación parlamentaria de los vocales académicos del órgano supremo de la AE se había desarrollado sin ningún tipo de publicidad ni explicación sobre los criterios que habían guiado la elección, las razones de la presentación de unos candidatos respecto a otros y las posiciones mantenidas por los grupos parlamentarios durante este proceso. Esta falta de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la función electiva de la Cámara había sido criticada en múltiples ocasiones porque repercutía de manera negativa en la objetividad e independencia que debía acompañar a un modelo de designación parlamentaria. Esta circunstancia atentaba no solo contra la legitimidad del procedimiento sino también de la propia institución parlamentaria, ya que, como evidencia Habermas, las instituciones de la democracia deben ser escenarios transparentes y abiertos al debate público si se desea que sigan siendo legítimas (Habermas, 1998: 381-382).

Un buen ejemplo de las críticas vertidas a ese déficit de transparencia en los nombramientos parlamentarios, con la consiguiente pérdida de legitimidad, son las palabras pronunciadas por Cazorla Prieto (1999: 80), en las que aboga por una reconversión de la “función electiva” en algo más que “un mero acto formal de elección por el que se logra el estampillado formal de la propuesta que se plantee en la Cámara”, sobre todo con vistas a que la institución parlamentaria viera reforzada su legitimidad funcional o material:

“La función electiva, en suma, no se puede limitar al estampillado formal de unas propuestas personales que emanan de las calderas de los grupos parlamentarios o del Gobierno; requiere,

en beneficio de los ciudadanos y para su cumplimiento cabal, que los actores parlamentarios expliquen en público las razones que fundamentan la propuesta, su apoyo o rechazo. Lo cual, a la postre, conduce a que los ciudadanos conozcan la razón de la presencia de ciertos elegidos en altas instancias del Estado y puedan juzgar mejor el acierto o desacierto en tan importante tarea de los que proponen y votan”.

(Cazorla Prieto, 1999:80)

La respuesta a estas críticas no se hizo esperar. El cambio se articuló a través de la introducción en la estructura organizativa del Congreso de los Diputados de un nuevo órgano encargado del asesoramiento, consulta y control de los nombramientos de los cargos de las altas instituciones del Estado: la Comisión Consultiva de Nombramientos. Este órgano modernizaba, sin duda, el modelo de designación parlamentaria, por lo que repercutió también en la selección del personal rector académico de la JEC. Por ello, este epígrafe se centra en el análisis de este último mecanismo institucional. Para ello, se comienza con las características definitorias del órgano que ejerce, en la actualidad, el control y verificación de las candidaturas dotando, al mismo tiempo, al procedimiento de selección de una mayor transparencia y objetividad. A continuación, se concretan las principales innovaciones que se originan y conviven con el modelo ordinario o general imperante. Se finaliza con el estudio de las comparecencias que se han desarrollado, hasta el momento, en la Comisión Consultiva de Nombramientos, con el propósito de constatar si la introducción en el marco institucional de este nuevo órgano ha contribuido a mejorar y garantizar la objetividad del sistema de designación y, en consecuencia, limitar el excesivo control de los grupos parlamentarios mayoritarios en este proceso.

A) La Comisión Consultiva de Nombramientos como nuevo órgano parlamentario de control de las candidaturas a personal rector académico de la JEC

La Comisión Consultiva de Nombramientos se originó con la intención de dotar al procedimiento de designación de los cargos públicos al servicio de las altas instituciones del Estado (el Tribunal de Cuentas -los consejeros-, el Consejo General del Poder Judicial -los ocho vocales de procedencia no judicial-, el Tribunal Constitucional -los ocho magistrados- y la Junta Electoral Central -vocales académicos-, entre otras) de una mayor objetividad e independencia, limitando mediante su control las propuestas no idóneas y los posibles abusos de la mayoría parlamentaria. El profesor y diputado López Garrido se refirió a este último aspecto en una de sus intervenciones ante este órgano parlamentario. En concreto, destacó que la Comisión Consultiva de Nombramientos, en su vertiente funcional, debía asumir también la “función de control parlamentario y de publicidad parlamentaria” propia de los parlamentos contemporáneos, en sentido contrario, se desvirtuaría su sentido real, convirtiéndolo en un órgano de simples comparecencias protocolarias:

“(…) se inicia este trámite; trámite insólito hasta hoy de presencia física aquí de personas que van a formar parte de órganos de relevancia constitucional, y conviene que desde el primer momento se le dé un contenido que no lo convierta meramente en una comparecencia protocolaria sin ningún otro sentido, porque entonces nos veríamos en la obligación de pensar

que no sirven muchos de estos trámites que creo que corresponden a la función, en términos muy amplios y muy difusos, de control parlamentario y de publicidad parlamentaria (...)". (Intervención del Portavoz del grupo parlamentario socialista, López Garrido, ante la Comisión Consultiva de Nombramientos. DSCD, Comisiones, VII legislatura, número 32, 14 de junio de 2000, p.561)

Junto con su función de control, con la introducción de este nuevo órgano parlamentario de naturaleza consultiva se intentó racionalizar y dar un toque de mayor transparencia a los trámites previos que acompañaban la puesta en marcha del proceso de designación parlamentaria. La presidenta de la Comisión, Rubi Úbeda, hizo hincapié en la primera sesión (celebrada el miércoles 14 de junio de 2000) en que este novedoso órgano adquiriría una gran relevancia como instrumento fundamental para reforzar la legitimidad de las decisiones emanadas del Congreso de los Diputados, ya que contribuía a convertir a la sede parlamentaria en el centro de la vida política al acercar sus dinámicas internas a la sociedad:

"Quiero reiterar nuevamente el interés parlamentario de este camino cuya exploración iniciamos hoy, que es el de las comparecencias previas de aquellas personas, candidatos a ocupar puestos de extracción parlamentaria, es decir que deban ser designados por órganos del Congreso de los Diputados, (...). En el avance, en la profundización de seguir convirtiendo al Congreso de los Diputados en centro de la vida política nacional y, sobre todo, también ese esfuerzo que todos los grupos parlamentarios queremos hacer por acercar cada vez más lo que se hace en esta casa al conjunto de la sociedad (...)".

(DSCD, Comisiones, año 2000, VII Legislatura, número 32, 14 de junio de 2000, p. 558)

Por lo que respecta a la estructura interna del órgano parlamentario, se destaca un claro pluralismo político. La Comisión Consultiva de Nombramientos se compone del Presidente del Congreso de los Diputados, que la preside, y de los portavoces de los distintos grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados, aunque estos también pueden estar representados por otro diputado de su mismo grupo¹³². En la Comisión actúa como secretario el Secretario General del Congreso de los Diputados. Los acuerdos se adoptan por voto ponderado, es decir, el peso decisorio de los grupos parlamentarios es proporcional a su fuerza numérica, aunque, como se verá, la adopción de decisiones pierde todo su sentido, ya que las candidaturas que se presentan suelen llegar consensuadas previamente por los grupos parlamentarios.

Grosso modo las actividades ejercidas por la Comisión Consultiva de Nombramientos consisten en revisar y examinar que los candidatos presentados por los grupos parlamentarios reúnen los requisitos formales y la idoneidad necesaria para ocupar y desempeñar el cargo para el que han sido propuestos. De este modo, la Comisión se cerciora de que los criterios que ha guiado la selección de las candidaturas, por parte de los grupos parlamentarios, han sido realmente objetivos y que, de acuerdo con ello, se ha propuesto a aquellos candidatos que reúnen no solo los requisitos formales necesarios sino

¹³² Sobre la Comisión Consultiva de Nombramientos, véase la Disposición Tercera de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades del Estado.

también las mejores condiciones profesionales relacionadas con el ámbito institucional que deberán gestionar con posterioridad. La Comisión actúa, así, como filtro ante las posibles inercias partidistas de los grupos parlamentarios, sobre todo los mayoritarios, y contribuye a aproximar la elección al máximo acierto, a garantizar su máxima eficacia.

B) Innovaciones en el modelo de designación del personal rector académico

Las novedades introducidas a partir del año 2000 sirven para redefinir el sistema de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC con la finalidad de dotarlo de una mayor transparencia y objetividad. Como se puede observar en la Tabla 8.15, el proceso de selección sigue conservando, en cierta medida, parte de las fases y de los actores (los grupos parlamentarios y la Mesa del Congreso de los Diputados) que definen y conforman el modelo ordinario o general de designación parlamentaria, pero con alguna variación en su perspectiva funcional, en las actividades desempeñadas por los actores participantes. La novedad más significativa se deriva de la incorporación de la Comisión Consultiva de Nombramientos en el modelo institucional de designación parlamentaria.

**Tabla 8.15. El proceso de designación del personal rector académico de la JEC (2000-2008).
Fases, actores y actividades**

Fases	Actores	Actividades
1ª) Propuesta de candidaturas	Grupos parlamentarios	➤ Presentar una propuesta conjunta sobre los candidatos a vocales académicos de la JEC
2ª) Presentación de las candidaturas	Candidatos a personal rector académico de la JEC	➤ Presentar su candidatura, acompañada de un escrito y currículum vitae, en el registro general del Congreso de los Diputados
3ª) Remisión de las candidaturas a la Comisión Consultiva de Nombramientos	Mesa del Congreso de los Diputados	➤ Remitir, transcurrido el plazo de presentación de candidaturas, los documentos presentados por los candidatos al órgano parlamentario que examina las candidaturas
4ª) Examen formal de las candidaturas y comparecencias públicas de los candidatos	Comisión Consultiva de Nombramientos	➤ Analizar si los candidatos cumplen los requisitos establecidos por el procedimiento electoral para el buen desempeño del puesto ➤ Analizar la idoneidad de los candidatos mediante comparecencias públicas
5ª) Ratificación de la resolución de la Comisión Consultiva de Nombramientos	Mesa del Congreso de los Diputados (en el caso de la JEC)	➤ Ratificación definitiva de la propuesta de candidatos
6ª) Nombramiento	Gobierno	➤ Nombramiento del personal académico por Real Decreto

Fuente: elaboración propia.

Los grupos parlamentarios, como suele ser habitual en el modelo general de designación parlamentaria, inician el procedimiento a través de la selección de los candidatos. La propuesta conjunta de candidaturas se presenta y debate, con posterioridad, en la Comisión Consultiva de Nombramientos, el órgano parlamentario destinado a examinar la idoneidad de los seleccionados y, por tanto, el grado de eficacia de la propuesta. La peculiaridad, en esta primera fase, estriba en que las solicitudes se formalizan ante el registro general de la Cámara dentro del plazo fijado por la Mesa del Congreso de

los Diputados, en virtud del desarrollo de sus competencias de ordenación parlamentaria y de régimen interior. Para formalizar su solicitud, los catedráticos seleccionados por los grupos parlamentarios presentan por escrito su candidatura acompañada de un currículum vitae donde se reflejan sus méritos profesionales y académicos. Una vez expirado el plazo de solicitudes, la Mesa del Congreso se encarga de recoger y enviar las candidaturas al órgano parlamentario al que le compete su examen y supervisión. De esta manera, las competencias asumidas anteriormente por la Mesa pasan a formar parte del contenido funcional del nuevo órgano parlamentario.

La Comisión Consultiva de Nombramientos del Congreso de los Diputados inicia sus actividades cuando posee toda la documentación presentada por los distintos candidatos a vocales académicos de la JEC, junto con la propuesta conjunta de los grupos políticos con representación en la Cámara. A partir de ese momento, el papel del órgano parlamentario consiste en lo siguiente. Primero revisa que los candidatos cumplen con los requisitos objetivos establecidos en la Constitución o en las leyes, catedráticos de Derecho y/o de Ciencias Políticas y Sociología, en activo. Tras examinar y comprobar que los requisitos formales son correctos solicita, por iniciativa propia o a petición de un grupo parlamentario, que los candidatos comparezcan de manera personal ante el órgano parlamentario para que expongan y defiendan sus candidaturas. La comparecencia pública permite, entre otras cuestiones, verificar que estos cumplen con los requisitos necesarios, con los méritos profesionales y académicos, y que, por tanto, su perfil se adecua al puesto que deben cubrir con posterioridad. Estas intervenciones son obligatorias; es decir, una vez convocados, los candidatos deben presentarse ante la Comisión y defender públicamente su candidatura, en caso contrario, serán excluidos del proceso de designación y, por tanto, no podrán acceder al cargo de vocal de la JEC.

Las comparecencias públicas de los candidatos en las sesiones de la Comisión Consultiva de Nombramientos suelen ajustarse al procedimiento siguiente. Durante un máximo de cinco minutos, los candidatos presentan su perfil y bagaje profesional y defienden su idoneidad para el cargo. Una vez finalizadas las exposiciones, los grupos parlamentarios de menor a mayor les formulan preguntas sobre cualquier asunto relacionado con su trayectoria profesional, académica o méritos personales, también por un tiempo máximo de cinco minutos. A continuación, los candidatos que lo deseen pueden responder a las preguntas de los grupos parlamentarios y en el supuesto de que la pregunta no tenga destinatario fijo los propios comparecientes deciden quien contestará a ella. En la organización interna de las sesiones el presidente de la Comisión, el Presidente del Congreso de los Diputados, modera la sesión y vela por los derechos del compareciente, no admitiendo aquellas preguntas que puedan menoscabar o cuestionar el honor o el derecho a la intimidad del candidato.

En el caso de que la Comisión se muestre a favor de la idoneidad de los candidatos propuestos y de su visto bueno, la Mesa del Congreso aprueba la decisión y los candidatos tomarán posesión de su cargo cuando sean nombrados por el Consejo de Ministros, por el Gobierno (Real Decreto). Sin embargo, si el dictamen es negativo, la Comisión informa sobre su acuerdo a los grupos parlamentarios con el objeto de que presenten nuevas candidaturas dentro del plazo que se establezca por la Mesa del Congreso de los Diputados.

C) Las comparecencias de los candidatos a vocales académicos ante la Comisión Consultiva de Nombramientos (2000-2008)

Desde su creación, la Comisión Consultiva de Nombramientos se ha reunido en cuatro ocasiones. Tres de ellas se produjeron tras la finalización de las legislaturas correspondientes (en los años 2000, 2004 y 2008) y, por ello, se destinaron a seleccionar a los nuevos miembros que constituirían la JEC. La otra reunión se llevó a cabo el 9 de abril de 2003, y su finalidad fue designar y examinar la idoneidad de un nuevo candidato que se presentaba para cubrir una baja por defunción en una de las vocalías del órgano electoral. En estos periodos, los candidatos a vocales académicos del órgano supremo electoral han sido convocados para comparecer públicamente y defender su idoneidad ante la Comisión Consultiva de Nombramientos. El análisis de las diferentes sesiones públicas permite obtener una visión lo más aproximada posible de las dinámicas internas del órgano parlamentario y establecer, en función de ello, un diagnóstico general sobre su grado de eficacia en los nombramientos del personal rector académico de la JEC.

Una de las finalidades principales de la Comisión Consultiva de Nombramientos era garantizar la objetividad y transparencia en el modelo de designación parlamentaria de los vocales académicos del órgano supremo de la AE. Esta finalidad ha sido cubierta con creces, ya que por primera vez los candidatos han expuesto públicamente su trayectoria profesional y méritos académicos, junto con las razones que los motivaron a aceptar el cargo para el que fueron propuestos. Además, estas comparecencias previas han servido para dar a conocer las posiciones que han mantenido los grupos parlamentarios en el proceso de designación, no solo su punto de vista sobre las candidaturas, sino también respecto a otros aspectos afines al proceso electoral y a las altas instituciones del Estado.

Desde el 14 de junio de 2000 -fecha de la primera sesión de la Comisión Consultiva de Nombramientos- hasta el 11 de septiembre de 2008, las preguntas, intervenciones e inquietudes que han acompañado al examen de las candidaturas se pueden agrupar y clasificar en tres bloques temáticos (ver Tabla 8.16): temas sobre la estructura organizativa y funcional de la JEC, temas del procedimiento electoral que suelen despertar controversias en las distintas convocatorias electorales y temas relativos al diseño institucional de los órganos del Estado.

Tabla 8.16. Áreas temáticas de las preguntas e intervenciones llevadas a cabo en la Comisión Consultiva de Nombramientos (2000-2008)

Área temática	Preguntas e intervenciones
La JEC: aspectos intra-organizativos (vertiente interna) y extra-organizativos (vertiente externa o funcional)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El papel de la JEC ➤ La composición mixta. La aportación de los vocales académicos al órgano supremo electoral ➤ Motivos de los candidatos para aceptar el cargo de vocal ➤ La eficacia de la fórmula de designación del personal académico ➤ Los garantías de independencia del órgano supremo electoral ➤ Los medios materiales necesarios para mejorar su funcionamiento ➤ La publicidad de las resoluciones ➤ El <i>modus operandi</i> de la toma de decisiones ➤ Principios en los que se inspirarán los candidatos para el ejercicio de la función arbitral ➤ Experiencia de los candidatos en la aplicación del derecho electoral y el derecho administrativo (derecho supletorio en la tramitación de los asuntos en el órgano electoral) ➤ La posibilidad de que la JEC elabore un informe-técnico sobre las disfunciones detectadas en el procedimientos electoral y sus posibles reformas
El procedimiento electoral	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las posibles reformas en el marco electoral vigente ➤ Las campañas electorales agresivas o en negativo ➤ El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación públicos durante las campañas electorales ➤ La gestión del sufragio de los residentes ausentes, los españoles en el extranjero ➤ El control del censo electoral ➤ La suficiencia de los plazos en el procedimiento electoral ➤ La reciprocidad del derecho a voto de los extranjeros en las elecciones locales
Diseño institucional de los órganos del Estado	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La crisis del parlamentarismo ➤ El papel de las Comisiones de Investigación en el Parlamento ➤ El sistema de selección de los magistrados del Tribunal Constitucional

Fuente elaboración propia a partir de los datos de las siguientes fuentes normativas: DSCD, Comisiones, año 2000, VII Legislatura, número 32, 14 de junio de 2000; DSCD, Comisiones, año 2003, VII Legislatura, número 741, 9 de abril de 2003; DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004; y DSCD, Comisiones, año 2008, IX Legislatura, número 69, 11 de septiembre de 2008

En las comparecencias públicas uno de los temas recurrentes, como no podía ser de otra forma, fue la JEC. Las intervenciones se centraron en dos perspectivas básicas del órgano electoral en su vertiente intraorganizativa (aspectos de su diseño organizativo, de su organización interna) y en su vertiente extraorganizativa (aspectos funcionales y relacionados con su misión institucional). En relación con su dimensión interna se abordaron varias materias: las relacionadas con el perfil y la idoneidad de los candidatos (sobre los motivos que les llevó a aceptar el cargo, sobre los conocimientos que podían aportar a la Junta, sobre su experiencia en el ejercicio del Derecho Electoral y Derecho Administrativo - derecho supletorio en los trámites internos del órgano electoral- o sobre los principios que debían guiar sus actuaciones dentro del órgano arbitral, entre otros); las que afectaban a la composición mixta del órgano administrativo electoral; las que concernían a la participación de los partidos políticos en el sistema de designación; y las que hacían referencia a la racionalización de la toma de decisiones, el cómo debían motivarse los acuerdos en el órgano electoral para garantizar su independencia. Las exposiciones sobre la vertiente institucional y funcional de la JEC se concretaron en los aspectos siguientes: el papel que debía jugar la Junta como órgano administrativo, técnico y arbitral de las contiendas electorales y cuál podía ser su contribución en la mejora de la calidad del sistema político democrático-representativo; los medios necesarios para reforzar el funcionamiento del

órgano electoral; el déficit detectado a partir del año 2001 en la publicación de las resoluciones del órgano administrativo; y la posibilidad de que la JEC colaborara, emitiendo un informe técnico -al igual que el Consejo de Estado-, con la subcomisión de estudio de la reforma de la ley electoral¹³³.

El otro sector de preguntas periódicas, que de igual modo que las anteriores despertaron una enorme preocupación en los grupos parlamentarios, fueron las relacionadas con determinados aspectos del procedimiento electoral. En este área temática se debatieron las cuestiones que suelen provocar desajustes en el funcionamiento ordinario del procedimiento electoral, entre otras, las siguientes: las campañas electorales agresivas o en negativo; el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación públicos –en especial, a la televisión- durante la campaña electoral; la gestión del voto de los residentes ausentes (los españoles residentes en el extranjero); el control del censo electoral; la reciprocidad del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales; la duración de los plazos en el procedimiento electoral; y las posibles reformas, en general, del marco electoral vigente para poder mejorar su eficacia

En estos dos bloques (intervenciones relacionadas con el órgano supremo de la AE y con el procedimiento electoral), los actores políticos mostraron un especial interés en su resolución. Más que nada, porque las respuestas obtenidas permitían conocer cuál era la opinión de los futuros vocales de la JEC sobre algunos aspectos relevantes y sensibles a los que deberían enfrentarse (gestionar y arbitrar) durante el desempeño de su cargo.

En la última sesión de la Comisión de Consultiva de Nombramientos se originó una novedosa área temática, la relacionada con el diseño institucional de los órganos del Estado. En este sentido, se abordaron cuestiones relacionadas con la crisis del parlamentarismo, con el papel de las comisiones de investigación en la institución parlamentaria y con el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional.

En términos generales, la Comisión Consultiva de Nombramientos ha conseguido aumentar la transparencia en el sistema de designación parlamentaria, aunque se ha detectado un déficit de contenido real en sus actuaciones. Este órgano no ha ejercido como instrumento de control de las mayorías parlamentarias, no ha puesto, como era de esperar, el control de los nombramientos donde debía estar, es decir, en manos de las minorías, principalmente porque en un sistema parlamentario como el nuestro la mayoría puede controlar numéricamente las correspondientes comisiones del Congreso, lo que se traduce casi siempre, como enseña sobradamente la experiencia, en un voto favorable al nombramiento (Blanco Valdés, 2001:158 y 160). Este desajuste funcional se corrobora si se tiene en cuenta que desde la puesta en práctica de este trámite parlamentario las

¹³³ La creación de la subcomisión de estudio de la reforma de la ley electoral fue ratificada por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 10 de septiembre de 2008.

candidaturas que se han presentado ante la Comisión ya venían consensuadas previamente tras una negociación de los grupos políticos que se desarrollaba en sede extraparlamentaria. Por ello, los candidatos, antes exponer y defender sus méritos y trayectoria profesional en el órgano parlamentario, ya contaban con el aval de los grupos parlamentarios, quedando así el examen de idoneidad vacío de contenido. Este hecho pone en evidencia que la Comisión Consultiva de Nombramientos se ha convertido, en la práctica, en un mero “órgano protocolario”, haciéndose realidad los auspicios vaticinados por López Garrido en su primera sesión. En el mismo sentido, se ha pronunciado Pascua Mateo (2007) al definir estas comparecencias consensuadas previamente como “trámites molestos”, sobre todo porque al obedecer a un “puro reparto de cuotas de poder” no aportan nada a la calidad del procedimiento de designación:

“No deja de ser un trámite un tanto molesto, en el que no han de faltar concesiones al cotilleo público –(...) permite la presencia de los medios de comunicación (...), salvo que la Comisión acuerde reunirse a puerta cerrada- y que poco aporta a la calidad de unas designaciones que en muchos casos obedecen a un puro reparto de cuotas de poder”.
(Pascua Mateo, 2007:86)

A la falta de racionalidad funcional y de sentido práctico en las actividades de la Comisión se le une, también, la característica de que los resultados de las comparecencias públicas son directamente vinculantes, no pueden ser vetados por el pleno del Congreso de los Diputados, ya que no se someten a debate parlamentario.

Los datos suscritos evidencian que la Comisión Consultiva de Nombramientos no ha conseguido, hasta el momento, frenar o poner límite al importante papel jugado por los grupos parlamentarios -en función de su representación numérica- en el procedimiento de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC, ya que estas mismas fuerzas políticas son la que componen el órgano parlamentario en cuestión. Los grupos parlamentarios mayoritarios -el grupo parlamentario del gobierno y el grupo mayoritario de la oposición- siguen imponiendo y haciendo valer sus candidaturas y se configuran, por tanto, como los grandes protagonistas en el control de todo el proceso de designación. Una prueba evidente de la exclusión de los grupos minoritarios de las negociaciones previas donde se fraguan las candidaturas se puso de manifiesto en la queja emitida por el portavoz del grupo parlamentario vasco -PNV-EAJ- en una de las sesiones de la Comisión Consultiva de Nombramientos:

“Mi grupo político, como todos, subscribe la propuesta y lo hicimos con especial satisfacción, pese a que (...) mi formación política no fue consultada; sí se le sometió a la firma simplemente y firmamos. Eso sí, nos parecía adecuados los candidatos, pero permítanme este desahogo en forma de queja al que siempre somos tan proclives las formaciones pequeñas, singularmente las nacionalistas. A nosotros nadie nos quiere, nadie nos consulta”.
(DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, p. 13)

Más allá de los peligros de politización o de intervención gubernativa que se suelen plantear ante un sistema de designación controlado y asentado en los grupos parlamentarios mayoritarios, entre los que se encuentra representado, de manera

indiscutible, el partido del gobierno, cabría preguntarse, como destaca López Guerra, profesor universitario y antiguo vocal de la JEC, si estas disfunciones no son tales y si se estaría ante una consecuencia lógica e inherente a la democracia actual:

“(...) cabría meditar sobre si ello es en sí mismo disfuncional, o si constituye más bien una consecuencia lógica del carácter pluralista de una sociedad democrática”.
(López Guerra, 1997:27)

La perspectiva señalada por este autor lleva a interpretar la intromisión y el excesivo control de los grupos parlamentarios mayoritarios en la designación del personal rector académico no como un hecho aislado, sino como una característica propia y congénita a las dinámicas internas de los parlamentos contemporáneos, dinámicas que se reproducen, también, en todos los nombramientos del resto de las altas instituciones del Estado. Por ello, tal vez, sería más acertado pensar que la relevancia de la Comisión Consultiva de Nombramientos, “expresión de madurez del sistema democrático”¹³⁴, estriba en ser un mecanismo que contribuye a la rendición de cuentas en las designaciones parlamentarias. Más que nada, porque este órgano parlamentario no solo se dedica a informar sobre el perfil profesional y personal de los candidatos sino que afianza su compromiso público a ejercer sus funciones con independencia y objetividad, garantizando, así, su responsabilidad institucional. En consecuencia, a partir del momento de su elección, el personal académico de la JEC rompe con cualquier vínculo ideológico o partidista anterior y, por supuesto, con las directrices de los grupos parlamentarios que presentaron su candidatura. En este sentido, se han expresado de manera reiterativa todos los portavoces de los grupos parlamentarios presentes en la Comisión, aunque solo se destaquen, a modo de ejemplo, las palabras pronunciadas por uno de sus intervinientes:

“Lo que nos importa, y es para lo que damos el aval (...), es fundamentalmente para que se vele por el principio de legalidad. A todos los candidatos con independencia del origen por el que han sido propuestos, les hemos hecho esa exigencia de garantía de objetividad, de imparcialidad e independencia a la hora del cumplimiento de sus funciones. Para ello le damos ese margen de confianza y para ello le pedimos, como a todos los demás candidatos, que ese sea el norte de su actuación en la Junta Electoral, con independencia de otras cuestiones (...)”.
(DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, p.15)

Por último, y para finalizar con este apartado, es imprescindible destacar que el examen previo de idoneidad de las candidaturas a vocales académicos de la JEC no debe interpretarse como un trámite parlamentario protocolario que permite la ratificación de una propuesta cerrada, en la que claramente los grupos parlamentarios mayoritarios han propuesto la mayor parte de las candidaturas. El grado de eficacia de esta actividad no reside y no se debe centrar en la vinculación política del candidato, en el origen de su propuesta, sino que, al contrario, tal vez sería más lógico pensar que la importancia de las

¹³⁴ La Comisión Consultiva de Nombramientos es calificada de esta manera por varios de los portavoces de los grupos parlamentarios y, también, por algunos de los candidatos a vocales de la JEC (ver DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, p.14; y DSCD, Comisiones, año 2008, IX Legislatura, número 69, 11 de septiembre de 2008, p.6.).

comparecencias previas estriba en servir como instrumento para que los candidatos, y futuros vocales del órgano electoral, se comprometan públicamente a prestar su servicio, ejercer sus cometidos y desarrollar sus actividades con responsabilidad, objetividad e imparcialidad, en definitiva, con un gran espíritu y sentido institucional:

“A la hora de examinar la posible idoneidad para un cargo como el que hoy aquí se plantea, lo importante es el compromiso por parte del propuesto de subscribir ese sentido institucional, de entender cuál es su responsabilidad de ser custodio de las reglas del juego de algo tan importante como son los procesos electorales”.

(DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, p.10)

8.3.3 La duración en el mandato y la reelección en el cargo del personal rector académico

El personal rector académico, a similitud del procedente de la esfera judicial, se elige entre los noventa días posteriores a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados, por lo que la JEC se renueva al inicio de cada legislatura.

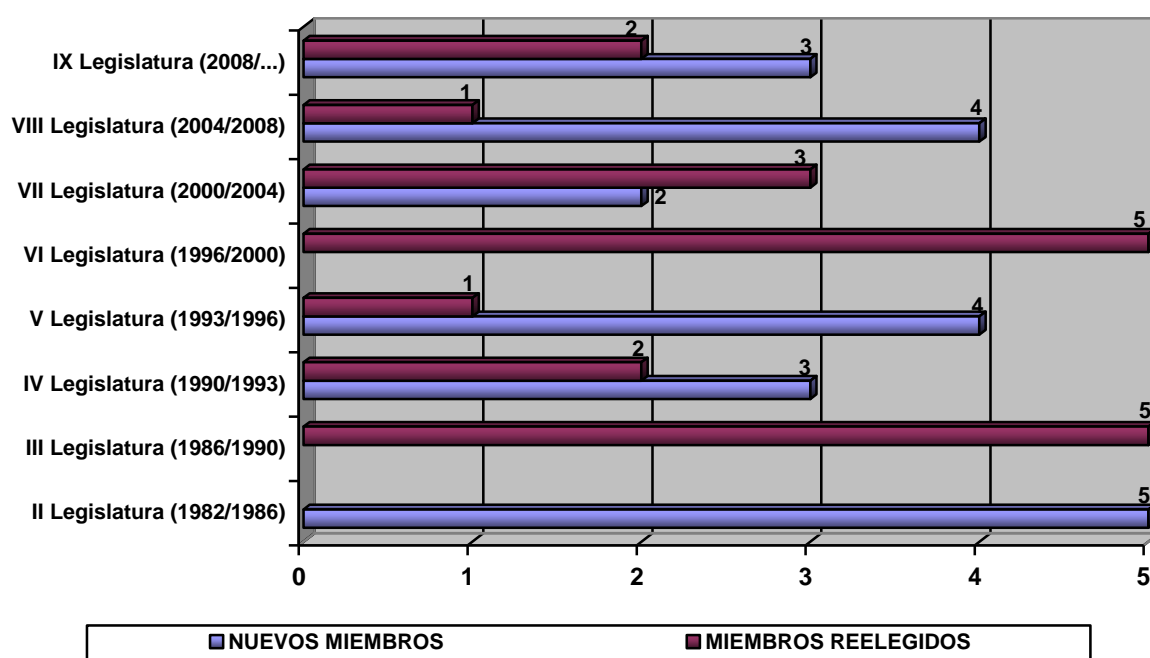
El procedimiento electoral no contiene ningún tipo de indicador que limite la continuidad o la reelección en el cargo de los vocales académicos del órgano electoral. Por ello, aunque la JEC formaliza su constitución al inicio de cada legislatura, en el Gráfico 8.8 se evidencia cómo las fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados han optado, en la mayor parte de los casos, por presentar al mismo candidato en sucesivas ocasiones. Esta permanencia de los vocales académicos no se configura como un hecho aislado, sino que se ha convertido en una constante -en la regla general- desde el año 1985, aunque se distinguen periodos de mayor y menor intensidad en la reelección.

En el Gráfico 8.8 se puede apreciar como existen dos etapas de mayor intensidad o de permanencia total del personal rector académico en la institución electoral. En la tercera y sexta legislatura no se produce ningún tipo de renovación, ya que las fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados optaron por proponer y reelegir como miembros de la JEC a los mismos catedráticos de la legislatura anterior.

La reelección de menor intensidad o parcial es la que afecta a un sector del personal académico, a determinados vocales de la JEC. En este caso, la duración en el cargo de la mayor parte del personal rector académico de la Junta ha oscilado entre un máximo de cuatro legislaturas y un mínimo de dos. La situación de máxima renovación en el cargo se produjo en dos ocasiones, con el catedrático de Derecho Administrativo Martín Retortillo, que fue reelegido durante cuatro legislaturas consecutivas (cuarta, quinta, sexta y séptima) y con el vocal, el catedrático de Derecho Constitucional Solozabal Echavarría, que renovó su mandato en cuatro ocasiones (tercera, cuarta, sexta y séptima legislatura), aunque en una de las legislaturas -la tercera-, su designación se llevó a cabo un año después de que se constituyera el órgano electoral, por sustitución. Además, dos vocales académicos han sido reelegidos en tres ocasiones, Jordi Capó (quinta, sexta y séptima legislatura) y González

Trevijano (séptima, octava y novena legislatura) y cuatro catedráticos han repetido cargo en dos, Vega García (tercera y cuarta legislatura), Fernández Segado (quinta y sexta legislatura), Pérez Tremps (quinta y sexta legislatura) y Santolaya Machetti (octava y novena legislatura).

Gráfico 8.8. La duración y/o renovación en el cargo de los vocales académicos de la JEC (1985-2008)



Fuente: elaboración propia.

Los datos aportados corroboran que aunque la JEC se constituye en cada legislatura, las fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados han mantenido e institucionalizado, a través de la práctica parlamentaria, cierta estabilidad y permanencia en la designación de los candidatos a personal rector académico del órgano electoral. Este conservadurismo puede interpretarse de varias maneras. Por un lado, como indicio de una cierta moderación y nivel de satisfacción con la labor desempeñada por los vocales catedráticos. Por otro, desde un punto de vista de racionalidad burocrática, porque se entiende que la permanencia en cualquier tipo de órgano administrativo tiene un impacto directo en el grado de conocimiento y experiencia que adquiere el personal que lo compone, redundando, así, en el buen ejercicio de sus funciones. Sobre la primera cuestión, los grupos políticos han manifestado en reiteradas ocasiones su valoración positiva de los cometidos realizados por los catedráticos universitarios en el órgano electoral durante el ejercicio de su cargo. En este sentido se manifestó un portavoz de los grupos parlamentarios con motivo de la reelección de un candidato a vocal académico que ya había sido miembro del órgano supremo electoral con anterioridad:

“En nombre de mi grupo me gustaría decirle que hay una coincidencia plena de su nombramiento, no solamente porque haya un consenso entre todos los grupos que hacemos esta propuesta a la Cámara, sino también porque hay una valoración política favorable a su quehacer en el periodo anterior”.

(DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, p. 7)

Sin embargo, no hay que olvidar que la posibilidad de reelección inmediata de los vocales catedráticos puede llevar consigo ciertos peligros de politización, ya que con el fin de poder asegurarse un nuevo mandato en la institución electoral, los candidatos pueden llegar a establecer compromisos con las fuerzas políticas que los promueven, lo que desvirtuaría el sistema de selección en su conjunto y, por derivación, el funcionamiento eficaz de la JEC.

8.4. La inamovilidad y la independencia del personal rector de la JEC

El personal rector de la JEC goza de inamovilidad en el cargo, al igual que los miembros del poder judicial (jueces y magistrados) y de los titulares de las altas instituciones del Estado. De este modo, se ha intentado dotar a los vocales del órgano supremo de la AE de un estatus similar al de otros colectivos que gestionan o prestan servicios de una relevante importancia institucional en sectores sensibles política y socialmente y que, por ello, demandan para su gestión eficaz una desvinculación total de las interferencias política, gubernativa o de cualquier otra índole que pueda desvirtuar o menoscabar el libre ejercicio de sus funciones y, por tanto, el buen cumplimiento de sus trascendentales misiones institucionales.

La inamovilidad es una de las garantías de independencia y, por ello, no puede ser considerada sinónimo de esta (Rallo Lombarte, 1997:255). La importancia de la inamovilidad como elemento fundamental para la materialización de la independencia lleva a subscribir que no es el modelo de designación de los integrantes de un órgano el que determina su independencia, sino el estatus con el que se rodea al ejercicio de su función (López Guerra, 2002:249-250). En este sentido, la independencia institucional de los órganos electorales, en general, y de la JEC, en particular, se hace patente en la inamovilidad de sus miembros (García Soriano, 2000: 75). Esta base sólida se puede ver reforzada y consolidada a través de la introducción en el diseño institucional del órgano electoral de otros indicadores que también inciden, aunque en menor medida, en el grado de independencia e imparcialidad de su personal, el perfil de sus miembros, el modelo de designación y la existencia o no de reelección en el cargo (elementos analizados con anterioridad).

La inamovilidad se traduce en el hecho de que los miembros de la JEC no pueden ser removidos o cesados de sus cargos más que por las causas que se prevean en la

legislación. De ello, se deduce que el principio general es la no alteración de la estructura interna del órgano supremo de la AE tras su constitución, y la prohibición en “el proceder injustificado o interesado tendente a afrontar o limitar la independencia del miembro de la Junta” (Cazorla Prieto, 1986:166). De este modo, la inamovilidad se convierte en una salvaguarda de la independencia, “pues supone inutilizar un importante instrumento en manos del poder para intentar inclinar a su favor la actuación de la Junta Electoral Central y para desprenderse, en su caso, de los vocales que no se sujeten a sus deseos o los contraríen abiertamente” (Gálvez Muñoz, 1999:110).

Las causas generales que pueden llevar consigo alguna alternación de la inamovilidad y, por consiguiente, conducir a la cesión en el cargo o a la pérdida de la condición de vocal de la JEC son las siguientes (ver Tabla 8.17): la expiración del mandato; la comisión de un delito o falta electoral; la renuncia voluntaria, justificada y aceptada; y la defunción.

Tabla 8.17. Causas generales de alteración de la inamovilidad en el personal rector de la JEC

Causa	Características
Expiración del mandato	Hasta la toma de posesión de la nueva JEC, después de cada legislatura o tras la disolución del Congreso de los Diputados
Comisión de un delito o falta electoral	Causa de cese acordada por mayoría absoluta de los miembros de la JEC
Renuncia voluntaria, justificada y aceptada	Razones justificadas que pueden motivar la renuncia: el traslado o cambio de destino, etcétera
Defunción	Motivo lógico de sustitución

Fuente: elaboración propia.

En relación con el primer supuesto (expiración del mandato), el personal rector del órgano electoral se renueva tras la finalización de cada legislatura; es decir, su cargo tiene una duración de cuatro años, aunque este periodo puede llegar a acortarse si se produce la disolución del Congreso de los Diputados, según el artículo 68.4 de la CE. No obstante, con el objeto de dotar de una cierta permanencia al órgano electoral y evitar los posibles vacíos de poder, se ha previsto que los vocales que componen la Junta continúen en su puesto hasta la toma de posesión de los nuevos miembros, hasta los cien días después de las elecciones¹³⁵.

El segundo supuesto que puede acarrear la pérdida de la condición de vocal del órgano electoral y, en este caso, provocar su suspensión y sustitución, se produce cuando la JEC acuerda por mayoría absoluta destituir a un vocal porque ha cometido un delito o falta electoral. Esta circunstancia plantea cierta incertidumbre normativa, ya que se habilita a un órgano administrativo (la JEC) para que ejerza una competencia prejudicial en materia penal, a efectos de suspender o no de su cargo a miembros supuestamente implicados en la comisión de un delito o falta electoral, sin perjuicio naturalmente de lo que, en definitiva,

¹³⁵ Acuerdo de la JEC de 22 de mayo de 2003.

resuelvan los tribunales competentes (Arnaldo Alcubilla, 2002: 93; Rodríguez García, 1993:78). Sin embargo, es evidente que este procedimiento de suspensión tiene un carácter no judicial y, por tanto, es independiente del que lleva a cabo el órgano jurisdiccional competente (González Hernández, 1996:71).

La tercera causa, también de cese y sustitución, se produce a instancia del propio interesado mediante la presentación de su renuncia voluntaria. La renuncia se hace efectiva cuando se cumplen dos requisitos (Gálvez Muñoz, 1999: 111), que sea justificada, pues existe un interés público evidente en la continuidad del órgano electoral y, en segundo término, que sea aceptada por el Presidente de la institución electoral. La única causa justificada de renuncia reconocida abiertamente por el órgano supremo electoral en sucesivas ocasiones¹³⁶ ha sido el cambio de destino o traslado. Sin embargo, algunas de las razones que también pueden llegar a motivar la renuncia del personal rector pueden ser su intervención activa en las elecciones y su falta de responsabilidad. En el primer caso, el procedimiento electoral prohíbe a los miembros de la JEC la posibilidad de que puedan concurrir a las elecciones con el objeto de evitar “la condición de juez y parte en la función de garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad” (Rallo Lombarte, 1997:255). Con respecto a la renuncia por irresponsabilidad, esta se puede derivar de la continua ausencia a las reuniones del órgano electoral, con el agravante de que los vocales no asistentes no presenten sus excusas o de que estas no se justifiquen oportunamente. Sobre todo, porque la JEC ha interpretado que la asistencia de su personal a las sesiones que se convoquen es obligatoria, por lo que aquellos que se ausenten sin justificarlo incurrir en responsabilidad¹³⁷.

El último motivo que conllevaría la pérdida de la condición de miembro de la JEC sería la defunción. Hay poco que comentar sobre este fundamento de sustitución, ya que es lógico pensar que la existencia de la situación enumerada es una circunstancia de causa mayor, que lleva consigo una inmediata modificación de la estructura interna del órgano electoral.

Los aspectos enumerados de alteración de la inamovilidad son los previstos en el procedimiento electoral vigente, aunque este contenido mínimo se puede ampliar si se tiene en cuenta el marco normativo general que rige a los funcionarios públicos del Estado. En concreto, también pueden ser motivos de pérdida de la condición de miembro de la JEC: la pena de inhabilitación absoluta, la inhabilitación especial para el cargo o empleo público y la suspensión de empleo o cargo público por sentencia judicial; la pérdida de las condiciones exigidas para acceder al cargo de vocal del órgano electoral; y la abstención formulada de conformidad. La pena de inhabilitación en cualquiera de sus facetas está prevista en el

¹³⁶ Acuerdos de la JEC de 10 de marzo de 1986, de 29 de abril de 2004 y de 16 de mayo de 2007.

¹³⁷ Acuerdo de la JEC de 18 de octubre de 1991.

código penal con carácter general para cualquier funcionario público, por lo que su aplicación se puede hacer extensiva a los miembros de la JEC, sobre todo si se tiene en cuenta el eminente carácter público que tiene este órgano de dirección y de supervisión de las elecciones (Gálvez Muñoz, 1999: 112).

Otra de las causas de suspensión del personal rector académico de la JEC, según algunos autores, sería “la pérdida de la condición por la que se ha sido nombrado” (Cano Mata, 1988:417; Cazorla Prieto, 1986: 167; Gálvez Muñoz, 1999:111; Rallo Lombarte, 1997:257):

“Los cargos en sentido amplio que atribuyen la condición de miembros de las Juntas constituyen un presupuesto de la misma y como tal los interesados han de permanecer en su posición durante el tiempo que formen parte de los órgano electorales”.
(Cazorla Prieto, 1986: 167)

En este sentido, los magistrados o catedráticos del órgano electoral perderían la condición de miembro de la JEC cuando se produjesen variaciones en su situación administrativa, por jubilación, por la pérdida de la nacionalidad española, por sanción disciplinaria de separación del servicio y cuando pasen de la situación de activo a otra distinta. Sin embargo, el propio órgano supremo electoral, conservando las líneas previstas en el procedimiento electoral del año 1977¹³⁸, ha acordado de manera reiterada y extensiva que las condiciones objetivas de su personal rector se refieren al inicio de su mandato¹³⁹. Esta resolución de la JEC implica que cualquier vocal -magistrado o catedrático- que deje de estar en activo (por jubilación, baja laboral, baja por maternidad) seguirá formando parte del órgano electoral hasta la toma de posesión de la nueva Junta, al inicio de la siguiente legislatura y, en todo caso, esta causa no daría lugar a su sustitución. Esta interpretación restrictiva de la inamovilidad no se ha articulado en la práctica, ya que como se expone más adelante, el motivo que provocó el cese y sustitución de uno de los vocales de la Junta en la tercera legislatura fue la pérdida de la condición por la que se nombró, es decir, la variación de su situación administrativa, en concreto, por su jubilación.

Otra razón justificativa de la alteración de la composición del órgano electoral es la abstención formulada de conformidad (Martínez Ruano, 2003:200). En concreto, la JEC admitió la abstención formulada por un vocal judicial que alegaba como causa de la misma la presentación como candidato de un hijo suyo en el distrito¹⁴⁰.

Desde la aplicación del procedimiento electoral de 1985 se han producido algunas alteraciones en la constitución inicial de la estructura interna de la JEC, acompañadas de la

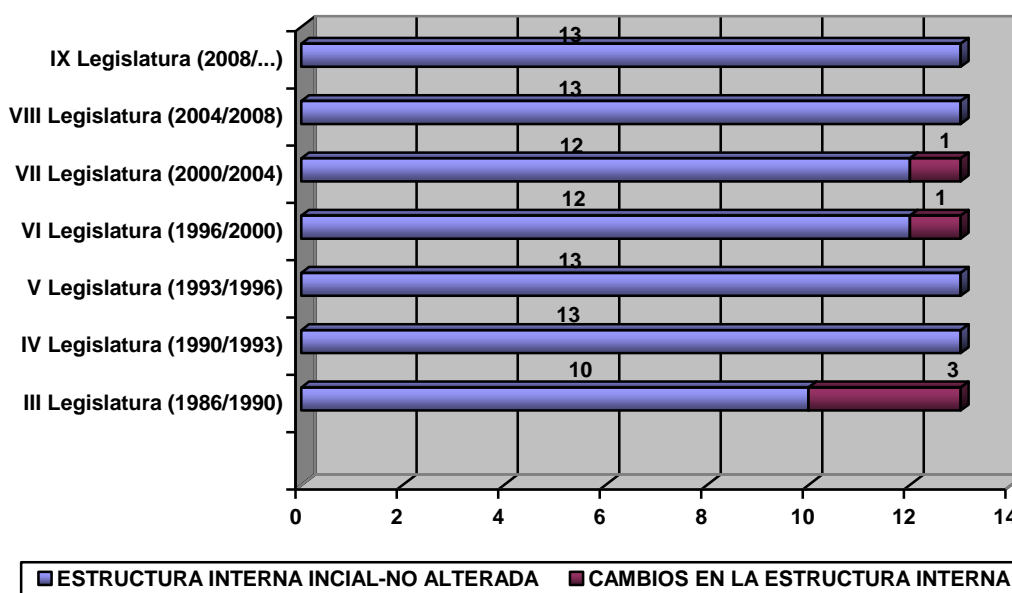
¹³⁸ El Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, en el apartado segundo de su artículo 7 rechazaba expresamente que la jubilación o el pase de una situación de activo a otra distinta supusiera el cese como vocal de la JEC.

¹³⁹ Véase, entre otros, los Acuerdos de la JEC de 9 de diciembre de 1985, de 4 de abril de 1986, de 3 de marzo de 1987, de 10 de enero de 1996, de 11 de septiembre de 2003, de 16 de octubre de 2003, de 1 de marzo de 2004, y de 29 de abril de 2004.

¹⁴⁰ Acuerdo de la JEC de 25 de mayo de 1977.

conveniente sustitución de sus vocales. Cano Mata (1988: 417) subraya que las sustituciones no son -en principio- aconsejables, lo que beneficia que los cambios de destino del personal rector se pospongan, al menos en cuanto a su efectividad, a la finalización del proceso electoral. La aplicación de esta regla de buen gobierno deberá traer como consecuencia la paralización de las publicaciones de traslados, especialmente de los funcionarios judiciales, durante el periodo electoral. Como se puede observar en el Gráfico 8.9, los cambios en los titulares de alguna de las vocalías de la JEC se han manifestado en tres periodos o legislaturas, en la tercera, sexta y séptima, de las que se destaca la tercera, por su mayor grado de intensidad, ya que se sustituyeron a tres vocales.

**Gráfico 8.9. Las alteraciones de la inamovilidad.
Las sustituciones en el personal rector de la JEC (1985-2008)**



Fuente: elaboración propia.

Las razones que condujeron a transformar la vertiente interna del órgano electoral han sido diversas. En la tercera legislatura la sustitución de dos de los vocales académicos se sustentó en su cambio de destino, ya que uno fue nombrado magistrado del Tribunal Supremo¹⁴¹ y el otro, Director del Centro de Estudios Constitucionales¹⁴². La otra alteración en este periodo (tercera legislatura), en este caso focalizada en el personal judicial, se debió

¹⁴¹ Luís López Guerra fue nombrado Magistrado del Tribunal Supremo por RD 363/1986, de 21 de febrero, y fue sustituido, como vocal judicial de la JEC, por Francisco Laporta Sanmiguel (véase RD 443/1986, de 28 de febrero).

¹⁴² Francisco Laporta Sanmiguel fue nombrado Director del Centro de Estudios Constitucionales por RD 2513/1986, de 5 de diciembre, y fue sustituido, como vocal de la JEC, por Juan José Solozábal Echavarría (véase RD 577/1987, de 28 de febrero).

a la jubilación de uno de los magistrados del Tribunal Supremo¹⁴³. Esta última causa resulta claramente contradictoria con los acuerdos adoptados por el órgano supremo electoral, en los que la jubilación no se considera un motivo justificado de cese y sustitución de sus miembros¹⁴⁴. En el año 1999, en la sexta legislatura, uno de los vocales judiciales presentó su renuncia y una vez aceptada por el Presidente de la JEC se procedió a su sustitución. El último cambio en la estructura interna de la institución electoral se produjo en el año 2003 (séptima legislatura) con motivo de la defunción de uno de los catedráticos universitarios que componían la Junta.

Para finalizar simplemente resta subrayar que llama la atención el hecho de que en el estatuto del personal rector de la JEC no exista una mera mención a la independencia, sobre todo porque es uno de los elementos definitorios y principios de organización y funcionamiento de la AE. Este dato lleva a pensar que se ha entendido la inamovilidad como equivalente o sinónimo de la independencia. Desde esta perspectiva, las limitaciones previstas para no permitir la injerencia del Gobierno o del poder ejecutivo en el cese de sus miembros bastarían para garantizar su independencia. Sin embargo, como ya se apuntó anteriormente, la inamovilidad no es sinónimo de independencia y, por ello, la alta función encomendada al órgano supremo de la AE hubiese requerido de una mayor exhaustividad, de una ampliación del elenco de causas que implican la inamovilidad. Se echa en falta la asimilación por parte de estatuto de los vocales de la JEC con el de los miembros de otras instituciones públicas de gran relevancia también en nuestro sistema político democrático-representativo. Según Gálvez Muñoz (1999:116) y Rallo Lombarte (1997:258), este déficit se cubriría con la inclusión de otras garantías, entre las que se destacarían las siguientes: la no sujeción a mandato imperativo alguno; la prohibición y tipificación penal de los intentos de someter al personal de la Junta a instrucciones; el reconocimiento de la inviolabilidad por los actos y manifestaciones formulados en el ejercicio de sus funciones; el establecimiento de un régimen de aforamiento judicial; la fijación de un régimen de incompatibilidades tendentes a evitar la injerencia indirecta en su función, pero que no se limitase al marco de lo estrictamente político, sino que afectase también a intereses en los medios de comunicación y en las empresas de sondeos; y la prohibición de pertenecer a partidos políticos -en el caso de los vocales académicos-, tal y como sucede con los miembros del poder judicial.

¹⁴³ La jubilación forzosa de la carrera judicial de José Pérez Fernández llevó consigo el nombramiento del magistrado del Tribunal Supremo Antonio Carrero Pérez (véase RD 1999/1987, de 28 de enero).

¹⁴⁴ En este sentido, el Acuerdo de la JEC de 10 de enero de 1996 en su apartado segundo señala lo siguiente: *"La jubilación no es causa de cese como miembro de la Junta Electoral Central de manera que si durante el mandato de la Junta Electoral sobreviene la jubilación de un juez o magistrado, éste continúa como miembro de dicha Junta Electoral hasta la extinción del mandato de la misma (...)"*.

A modo de conclusión final, solo cabe destacar que en este capítulo se ha podido comprobar cómo el diseño institucional previsto para salvaguardar la independencia e imparcialidad del personal rector de la JEC ha resultado eficaz desde su implantación en el año 1985 y que, además, este modelo inicial se ha ido consolidando, modernizando y perfeccionando con el tiempo. Como consecuencia de ello, los vocales del órgano electoral han podido llegar a desempeñar su toma de decisiones y desarrollar sus importantes actividades electorales respetando siempre las reglas del juego, con un alto grado de neutralidad política y profesionalidad, y sin discrecionalidad ni arbitrariedades que tergiversaran la ejecución eficaz de su importante misión institucional, el garantizar la legalidad, objetividad, transparencia e igualdad de los procesos electorales. El personal rector ha contribuido, de este modo, no solo al mantenimiento de la legitimidad en las elecciones, sino también a acrecentar la calidad de la democracia en el sistema político español.

CAPÍTULO 9

CONCLUSIONES

“No es este el fin. Ni siquiera es el principio del fin; pero quizá sí sea el fin del principio”

Winston Churchill

Este libro ha puesto de manifiesto cómo el modelo actual de la AE española es fruto de un lento proceso de institucionalización en el que se produjo una transición de un modelo institucional gubernativo y politizado hacia un modelo institucional independiente y especializado. El análisis de caso sobre la AE, en general, y de su órgano supremo, en particular, ha permitido profundizar en las garantías de independencia que se han previsto institucionalmente a lo largo del tiempo para salvaguardar la neutralidad política de las autoridades electorales y extraer conclusiones sobre aquellos aspectos que limitan o provocan algún tipo de desacoplamiento o desajuste en su diseño formal vigente. En las páginas siguientes se recapitulan los resultados más relevantes de la investigación teniendo en cuenta su objeto de estudio, sus objetivos y los aspectos teóricos que le han dado sustento. Además, se aportan algunas propuestas mejora destinadas a aumentar el grado de independencia del modelo electoral actual.

La conclusión general de este trabajo implica asumir que la AE española cuenta actualmente con suficientes mecanismos institucionales destinados a asegurar su independencia y neutralidad política y que, por ello, su estructura organizativa pertenece al modelo institucional independiente, el que impera en la mayor parte de los países del mundo, según López Pintor (2000b, 2004, 2009).

Como se ha resaltado reiteradamente en esta obra, la AE necesitaba contar con un modelo institucional “eficaz y riguroso” (Bjornlund, 2006) para poder llevar a cabo su importante misión institucional: garantizar que las elecciones se lleven a cabo con pleno respeto las reglas del juego electoral, con transparencia, igualdad y objetividad. Por ello, la estructura electoral debía proveerse de un diseño institucional adecuado, articulado en una serie de principios que le permitiesen desarrollar sus cometidos con independencia y neutralidad política. Más que nada, porque los órganos electorales independientes se destacan como variables fundamentales no solo en la consolidación de los sistemas políticos democrático-representativos sino también con vistas a que las democracias

alcancen un mayor grado de desarrollo, una mayor calidad (Barrientos, 2008; Goodwin-Hill, 2006; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009; IDEA, 2005, 2006; López Pintor, 2000b, 2004, 2008; Nohlen, 2006; Picado, 2008; PNUD, 2004, UIP, 2004). Principalmente, porque una buena gestión y supervisión de los procesos electorales contribuye a que las elecciones se perciban como legítimas, por lo que aumenta la confianza y la satisfacción de los ciudadanos hacia las instituciones y los resultados electorales, en particular, y hacia el régimen político, en general. En sentido contrario, cuando las instituciones electorales no actúan con independencia se pueden producir efectos nocivos para la sostenibilidad democrática, ya que imperará el fraude, la manipulación, la falsificación o la distorsión de las elecciones (Planas, 2000).

En el proceso de formulación del diseño actual de la AE española, las élites político-parlamentarias utilizaron tanto argumentos históricos como estratégicos, pero en cualquier caso las opiniones vertidas justificaban la creación de un modelo institucional independiente. Desde una perspectiva estratégica, basada en la “lógica de la desconfianza” (Schedler, 1999b:189), un esquema en el que el poder ejecutivo organizara las elecciones y el legislativo las calificara podía dar lugar a situaciones de pérdida de legitimidad y, en consecuencia, de crisis política (Lehoucq, 2002). Por ello, todos los actores político-parlamentarios se mostraron interesados en apostar por un modelo institucional suficientemente desvinculado de la esfera política y gubernativa. Esta visión utilitarista ayudó a que se diera un clima de armonía y consenso tanto en la fijación de los fines de la AE como en la concreción de los mecanismos institucionales de protección de su independencia.

El punto de vista estratégico se conjugó, también, con una alta dosis de perspectiva histórica. Los grupos parlamentarios emplearon como elemento conductor y motivador de sus propuestas “la experiencia acumulada de los procesos electorales celebrados en España desde la instauración de democracia¹”, manifestándose, así, una clara “dependencia de rumbo” (Peters, 2003) con respecto al modelo electoral de la transición y consolidación de la democracia en España (1977-1985). La AE de 1977 se consideró un ejemplo a seguir por dos razones básicas: porque respondía a un modelo institucional independiente y porque gozaba de una alta legitimidad institucional al haber gestionado y supervisado las elecciones donde la inmensa mayoría de los ciudadanos españoles habían aprendido a ejercer su derecho al sufragio², contribuyendo, de esta forma, a afianzar el pleno respeto de todos los actores electorales a las reglas del juego político, a la institucionalización de las

¹ En este sentido se pronunció Alfonso Guerra (DSCD, II Legislatura, número 174, 5 de diciembre de 1984, p. 8063).

² Así lo expuso Alfonso Guerra en la sede parlamentaria (ver DSCD, II Legislatura, número 174, 5 de diciembre de 1984, p. 8063).

elecciones libres y justas, y a la consolidación de la democracia liberal-representativa en España.

En concreto, la AE de la transición política española fue el referente en la configuración de la nueva estructura organizativa, de su misión institucional y de sus garantías de independencia. El modelo institucional de 1985 conservó la estructura formal prevista en el periodo anterior (Juntas y Mesas Electorales), aunque se introdujo un nuevo órgano de creación optativa que operaba en las elecciones autonómicas (la JECA), fruto de la vertebración del Estado español en otro nivel territorial. De este modo, la AE se conformó de un conjunto heterogéneo de órganos creados *ad hoc*, las Juntas Electorales (una JEC; las JECA –siempre y cuando la normativa autonómica contemple su creación–; cincuenta JEP y trescientas tres JEZ) y las Mesas Electorales (cincuenta y nueve mil trescientas cuarenta y seis ME³). Este entramado institucional, siguiendo el legado de la transición política, se organizó jerárquicamente (la JEC ocupó la cúspide de la jerarquía y las ME⁴ el nivel más bajo) y territorialmente, por lo que los órganos electorales ejercían sus actuaciones en ámbitos geográficos diferenciados (la JEC en todo el territorio español, las JECA en el entorno autonómico, las JEP en las provincias y las JEZ y ME en el contexto local).

En relación con los fines institucionales de la AE, como respuesta a una enmienda presentada por el grupo parlamentario vasco al proyecto de ley⁵, se recogieron los fijados en el modelo electoral de 1977, el respeto a la ley electoral, la transparencia, la igualdad y la objetividad. Hoy en día, las recomendaciones internacionales (*Código de Conducta para una Administración Electoral Ética y Profesional*) hacen una lectura extensiva de estos principios, al entenderlos no solo como la misión institucional de la estructura electoral sino, también, como “principios éticos que forman la base de la AE” y que, por ello, deben guiar la conducta de sus miembros (IDEA, 1998). Desde este punto de vista, los principios de legalidad, transparencia, igualdad y objetividad se convierten en factores fundamentales para la articulación y la consolidación de la independencia y neutralidad política de la AE.

El principio de legalidad (el reconocimiento del imperio de la ley) es inherente a todo Estado de derecho y una dimensión de la calidad de la democracia en su vertiente

³ Según los datos facilitados por el Ministerio del Interior en relación con las elecciones generales del año 2008.

⁴ En el modelo actual de AE, las ME cierran la estructura jerárquica, aunque tienen atenuada su vinculación jerárquica funcional, ya que las Juntas Electorales no pueden intervenir sobre sus decisiones adoptadas previamente solo con el objeto de corregir ciertos errores técnicos o aritméticos.

⁵ La enmienda número 141 presentada por el grupo parlamentario vasco (PNV) al Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Electoral General, proponía un nuevo texto para el artículo 21.1 del Proyecto de Ley: “*La Administración Electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley, la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad*”, justificando lo siguiente: “*Antes de regular la estructura y organización electoral, es necesario proceder a definir las finalidades de la Administración Electoral. En este sentido tenemos que tener en cuenta los antecedentes legislativos del Real Decreto Ley 20/77 sobre Normas Electorales y la Ley 28/83 de Elecciones al Parlamento Vasco, que bien en la exposición de motivos, como en artículo propio, definen a la Administración Electoral*” (Entrena Cuesta, 1986: 181).

procedimental. En el caso de la AE española, este principio implica que los órganos electorales deben subordinar sus decisiones y actuaciones a las condiciones generales y procedimentales establecidas por el Estado en la normativa electoral. En este sentido, los miembros de la AE son seguidores de reglas establecidas y, por ello, sus conductas siempre se restringen a la “lógica de lo adecuado” (March y Olsen, 1997). La articulación de la legalidad supone, además, que la AE debe asegurarse del buen cumplimiento del marco electoral, de que las reglas del juego previstas se desarrollan de manera imparcial y de manera equitativa, con pleno respeto al procedimiento electoral vigente (IDEA, 1998) y a los derechos y libertades de los ciudadanos. En consecuencia, el principio de legalidad significa que la AE española “tiene que actuar conforme al derecho, sometida al derecho y tratando con objetividad a quienes concurren al procedimiento electoral”⁶. Por ello, esta medida refuerza la imparcialidad y objetividad de la AE en la gestión y supervisión de los procesos electorales, sobre todo porque el papel de los órganos electorales se encuentra limitado y se reduce a la mera aplicación de la ley (Solozabal Echevarría, 1993:74). Sin embargo, se debe matizar que en el contexto español se ha adoptado una interpretación extensiva de este principio, lo que conduce a que los órganos electorales suelen desempeñar funciones que no se prevean de manera explícita en el marco electoral (Martínez Ruano, 2003; Rallo Lombarte, 1997). Este posible desajuste o fuente de discrecionalidad se ha corregido, en la práctica, por el hecho de que las decisiones no tasadas se suelen adoptar utilizando referentes del entorno institucional ya legitimados, pero en todo caso con cierta dosis de racionalidad normativa, es decir, “sin sesgos ni autointerés” (Rawls, 1979), sin discrecionalidad ni motivaciones de otra índole (personales y/o políticas) y sin ningún otro tipo de interés que no sea la búsqueda desinteresada de la rectitud legal (Schedler, 2005a).

La transparencia es otro de los principios que permiten afianzar la independencia y la neutralidad política de la AE española. Al igual que la legalidad, la transparencia se encuentra vinculada a la calidad de la democracia, ya que el grado de desarrollo de un régimen político democrático representativo se mide también en función de la existencia o no de mecanismos de control que prevengan o corrijan los posibles abusos de poder. Para empezar, la propia AE se constituye como una organización destinada a dotar de una mayor transparencia a los procesos electorales. De este modo, la AE se identifica con una organización de “rendición de cuentas horizontal asignada” (O’Donnell, 2001), al originarse como una estructura organizativa desvinculada de la esfera política y especializada en dirigir, examinar, supervisar y prevenir acciones u omisiones de las autoridades estatales en los procesos electorales. Además, la articulación de este principio lleva consigo la apertura

⁶ Así lo puso de manifiesto la candidata a vocal de la JEC, Paloma Biglino Campos, ante la Comisión Consultiva de Nombramientos (DSCD, Comisiones, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, pp. 2-3).

de la AE española hacia el exterior y el mantenimiento de una serie de relaciones constantes con su entorno (los ciudadanos, los partidos políticos, los medios de comunicación y la administración gubernativa) con el objeto de informales no sólo sobre las disposiciones relativas a los procesos electorales, sino también sobre sus propias decisiones y actuaciones. Desde esta segunda perspectiva, la AE genera información y la hace accesible a los ciudadanos, dotándolos, así, de una serie de recursos que le permiten comprobar si sus actuaciones se ejercen con eficacia, lo que redundaría en la imagen social del aparato electoral, en su percepción o no como legítimo y, en consecuencia, en la calidad de las elecciones. Por ello, este ejercicio de transparencia se transforma, al mismo tiempo, en un “mecanismo de control externo” (Cotino Hueso, 2003), un control ejercido por la sociedad y por los propios partidos políticos (interesados indiscutibles en los resultados electorales) y en un instrumento garantista de la objetividad y neutralidad política, ya que limita la discrecionalidad y los posibles abusos de poder por parte de la AE durante las contiendas electorales.

La JEC ha sido la institución electoral en la que se ha manifestado un mayor grado de apertura con el entorno y, por tanto, que más ha ejercido la rendición de cuentas, “la información y justificación de sus actos” (Schedler, 1999). Como lo demuestra la publicación periódica (en su página web) tanto de sus acuerdos, de su *modus operandi* en la gestión y supervisión de elecciones, como de todas aquellas disposiciones relevantes que afectan a las elecciones. Por el contrario, en el resto de los órganos electorales se vislumbra un gran oscurantismo y secretismo con respecto a sus actividades internas. Por ello, sería recomendable instaurar mecanismos de información y comunicación con los ciudadanos. En particular, se podría incluir dentro de las páginas web del Ministerio del Interior y de la JEC un enlace destinado a difundir los acuerdos e instrucciones de las Juntas temporales (JEP y JEZ), así como de las JECA. De este modo, se garantizaría una mayor transparencia en la gestión y supervisión de los procesos electorales, lo que redundaría, también, en la imparcialidad y neutralidad política de estas instituciones al encontrarse sujetas al control permanente de los partidos políticos, de los medios de comunicación y de los propios ciudadanos, en general.

En tercer lugar, el estudio de la independencia ha verificado que la AE española dispone de un modelo institucional independiente, aunque se destacan, también, distintos grados de independencia en sus órganos electorales, siendo la JEC el que goza de una mayor independencia.

Respecto la independencia del personal de los órganos electorales se ha comprobado como los vocales de las Juntas Electorales se han reclutado entre miembros pertenecientes al poder judicial y al ámbito académico y/o profesional, personal al fin al cabo acostumbrado a obrar con “eficacia indiferente”. Asimismo, si el perfil cualificado de estos

vocales garantiza que sus acuerdos se verán sujetos a criterios de racionalidad y, por tanto, carecerán de discrecionalidad política, por otro lado, la objetividad y la imparcialidad se ha reforzado, también, mediante la “judicialización” de las Juntas (García Soriano, 2000; Rodríguez García, 1993; Santolaya Machetti, 1999), a través de la incorporación mayoritaria de los miembros judiciales en su estructura interna y mediante la concesión de la presidencia y vicepresidencia a los representantes de este colectivo. En relación con el grado de objetividad en la selección del personal de la AE, el sorteo como fórmula electoral para la designación de los vocales judiciales reduce cualquier tipo de sospecha. Sin embargo, las controversias se despiertan en el caso del personal académico y profesional de las Juntas. En este supuesto, la participación de los grupos parlamentarios (JEC y JECA) o de los representantes de los partidos políticos (JEP y JEZ) puede llegar a desvirtuar, en cierta medida, la objetividad en el proceso de selección de los candidatos, sobre todo cuando se prioriza la afinidad ideológica frente al perfil profesional o el grado de cualificación técnica para la provisión del puesto. Esta posible disfunción se corrige, de algún modo, porque la propuesta de candidaturas se debe hacer de manera conjunta, por consenso entre los diferentes actores políticos, lo que dota al modelo de designación de un cierto pluralismo, aunque limitado, en el caso de la JEC, por el sistema de cuotas. Por otro lado, la independencia del personal de las ME queda asegurada al ser representantes del electorado elegidos por sorteo. Sin embargo, la participación de los Ayuntamientos en la supervisión del proceso de selección ha planteado una serie de críticas, al interpretarse como una medida que politiza el procedimiento, como vuelta atrás en la búsqueda de independencia de la AE española y, por tanto, como una medida “errática y desafortunada” (Martínez Ruano, 2003).

En relación a la independencia funcional de la AE española, solo cabe destacar que el grado de autonomía de los órganos electorales en su toma de decisiones incide, también, en que sus actividades y tareas se lleven a cabo con una mayor o menor independencia del poder político. En concreto, la AE goza de un alto grado de independencia funcional, principalmente por ser una estructura organizativa estatal creada *ad hoc* con el objeto de cumplir una misión institucional específica, por lo que no se encuentra vinculada, ni depende jerárquicamente del poder ejecutivo. En base a ello, el Gobierno no puede dirigir ni controlar sus actuaciones y, por derivación, los órganos electorales quedan protegidos ante las posibles incidencias gubernativas en el desarrollo de sus cometidos, avalándose, así, su independencia funcional.

El análisis de la independencia presupuestaria ha permitido verificar que los recursos económicos de los órganos electorales se someten a dos instancias, el Parlamento (JEC y

JECA⁷) y el Gobierno (JEP, JEZ y ME). Este dato demuestra la inexistencia de un presupuesto propio en los órganos electorales españoles, aunque esta premisa general queda matizada en la práctica. La JEC participa directamente en la elaboración de su presupuesto y la institución parlamentaria desarrolla un papel simbólico, de simple ratificación de las demandas económicas del órgano supremo electoral. El resto de los órganos electorales se ciñen al presupuesto fijado y tasado por el Gobierno. Este hecho se justifica en la temporalidad de las JEP, JEZ y ME, ya que su carácter efímero imposibilita su colaboración en el proceso presupuestario. Más allá de las limitaciones enumeradas, la dependencia presupuestaria de la AE ni cercena ni dificulta su independencia, ya que se suelen poner a su disposición cuantos medios requiera de cara a gestionar y supervisar las elecciones con eficacia. La ausencia de medios propios se debe interpretar como una solución instrumental en función de la no permanencia de la mayor parte de los órganos electorales, no como un mecanismo que contrarresta su independencia organizativa ni funcional (Arnaldo Alcubilla, 1997a). Sin embargo, de cara a sustraer la financiación del ámbito gubernativo y reforzar la independencia formal de la AE sería conveniente que la JEC se encargara de la asignación de las dietas y gratificaciones destinadas al personal de las Juntas y ME (Cazorla Prieto, 1986).

Teniendo en cuenta lo anterior, los resultados de la investigación ponen de manifiesto que los estudios comparativos realizados hasta el momento, y que incluyen el caso español entre sus unidades analíticas, parten de un planteamiento equivocado. En concreto, López Pintor (2000b, 2004) especifica que la AE española es un modelo mixto, integrado por las Juntas Electorales, las ME y el Ministerio del Interior. En la misma línea, Barrientos del Monte (2008) identifica la AE española con un modelo gubernamental en el que la mayor parte de las operaciones electorales son gestionadas por el Ministerio del Interior. En ambos casos, se incluyen dentro de la AE a órganos gubernativos que ejercen actividades de apoyo y colaboración en la gestión del proceso electoral pero que no forman parte de su estructura organizativa. Si se parte de la premisa de que “a una organización se pertenece siempre por causa de fines específicos” (Mayntz, 1990:49), solo las Juntas y las Mesas Electorales compondrían la AE, por ser los únicos órganos a los que se les atribuye con exclusividad la misión institucional de garantizar que las elecciones se lleven a cabo con pleno respeto al procedimiento electoral vigente (principio de legalidad), con objetividad, transparencia e igualdad. En consecuencia, los autores citados parten de una misma confusión a la hora de clasificar el modelo electoral español, su no diferenciación entre AE y “organización electoral” (Arnaldo Alcubilla, 1997a, 1999); es decir, entre aquellos órganos independientes del Gobierno que se crean de manera específica por el procedimiento

⁷ La intervención parlamentaria en la prestación de los medios humanos y materiales necesarios de las JECA suele ser la práctica habitual, a pesar de que el procedimiento electoral de 1985 asigna esta competencia al Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas (artículo 13.2 de la LOREG).

electoral para desempeñar unos fines concretos y los órganos vinculados a la administración gubernativa o a los partidos políticos que confluyen en las contiendas electorales y que colaboran con la AE ejerciendo diversas actividades de apoyo en la gestión y/o supervisión de los procesos electorales.

En resumen, el modelo actual de AE española se caracteriza por ser un modelo institucional independiente. Esta independencia no solo se justifica en el hecho de que los órganos electorales no dependen jerárquica ni funcionalmente del poder ejecutivo, sino también porque los principios que articulan sus actuaciones denotan un compromiso explícito con la objetividad y neutralidad política. Asimismo, se ha destacado como la JEC es el órgano que goza de un mayor grado de independencia, entre otros motivos, porque en tiene una cierta autonomía presupuestaria en la práctica y porque es el único órgano electoral que ha desarrollado la transparencia, al haber hecho partícipes a los ciudadanos de sus dinámicas internas, demostrando y legitimando, de este modo, la racionalidad y neutralidad política en sus decisiones y actuaciones.

En las páginas que componen este libro se ha podido corroborar, también, que el modelo institucional actual de la AE española es fruto de un lento proceso de institucionalización y que, a lo largo del tiempo, la estructura electoral únicamente desempeñó sus cometidos con eficacia cuando la democracia española disfrutó de un determinado grado de desarrollo, es decir, cuando se instauraron los requisitos procedimentales mínimos⁸ en su régimen político y se llevaron a cabo elecciones libres y justas, concretamente, en la Segunda República (1931-1936) y en la transición y consolidación de la democracia en España. De este modo, se ha verificado el carácter dinámico y diacrónico tanto de la democracia representativa como de los órganos electorales y se ha constatado, además, que el papel que desempeña la AE y que asumen las elecciones en el sistema político español depende, en cierta medida, de las “condiciones sociales, institucionales y políticas” que confluyen en cada periodo histórico (Nohlen, 2004).

En el proceso de institucionalización de la AE española se han diferenciado dos etapas. La primera (1810-1890) fue el origen y la consolidación de una AE gubernativa, temporal y altamente politizada. En la segunda (1890-1985) las presiones de las élites político-parlamentarias, primero, y del entorno sociopolítico, después, propiciaron un cambio de rumbo respecto al equilibrio original, que desembocó en una transformación gradual del modelo electoral gubernativo en un modelo institucional independiente, permanente y especializado.

⁸ Según Morlino (2007:5), los requisitos procedimentales mínimos de la democracia son los siguientes: “*sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, recurrentes, correctas; más de un partido; diferentes y alternativas fuentes de información*”.

La primera etapa se inició en plena Guerra de la Independencia y perduró hasta los primeros años de la Restauración monárquica (1810-1890). El estudio de los modelos electorales de este periodo ha permitido detectar la existencia de una clara “dependencia de rumbo” (Krasner, 1984; Peters, 2003) con respecto al modelo primigenio (1810). Esta estructura inicial condicionó, en cierta medida, el modelo de administración y control electoral que se fue implantando y consolidando a lo largo de todo el siglo XIX, el modelo institucional gubernativo. En términos generales, la AE que se gestó e institucionalizó durante estos años se caracterizó por ser un modelo gubernativo (mediatizado por el poder político, sujeto a la discrecionalidad y arbitrariedad del gobierno de turno), temporal⁹ (la AE se constituía de manera específica para gestionar las elecciones y se extinguía cuando finalizaban los procesos electorales) y destinado principalmente a administrar las elecciones.

La politización de la AE española se constató tanto en su diseño organizativo como en su actividad funcional. En el ámbito organizativo, los órganos electorales se constituyeron, en la mayor parte de los casos, por personal procedente de la esfera gubernativa, lo que condicionó, como era lógico, el ejercicio de sus funciones, descargando de objetividad e imparcialidad la administración y la supervisión eficaz de las contiendas electorales. Además, en las ME se acrecentó la intervención gubernativa al conceder a los Ayuntamientos un papel significativo en el control del proceso de designación, lo que facilitó la manipulación y la imposición de candidatos afines a los intereses políticos del gobierno local. Desde una perspectiva funcional, la AE se dedicó a administrar las elecciones. Más que nada, porque si bien entre los cometidos de los órganos electorales se contempló la supervisión de las elecciones (control de la votación, recuento de los votos y escrutinio general), esta competencia general no se acompañó de un contenido funcional específico, ni de los recursos necesarios para ponerla en práctica. En consecuencia, las autoridades gubernativas (gobernadores civiles y alcaldes, entre otros) asumieron funciones electorales. Además, los departamentos ministeriales dirigían, en cierto modo, las elecciones mediante la remisión de instrucciones y circulares a los funcionarios públicos, candidatos y electores con la intención no solo de informales sobre determinados asuntos relacionados con los comicios sino también de influir en su tendencia de voto. Durante este periodo, la intervención gubernativa propiciada por un contexto favorable (oligarquía dominante, baja cultura política, restricciones en el sufragio y déficit de garantías electorales) y por un modelo electoral altamente politizado desvirtuó sistemáticamente la gestión y el control de las contiendas electorales en España. De nada servía crear un modelo electoral que avalase la pureza del sufragio si cada vez que se convocaba un proceso electoral el Gobierno

⁹ Las únicas excepciones se produjeron en los años 1865 y 1878. En ambos casos se creó e implantó un órgano electoral permanente cuyo cometido era la gestión del censo: la Comisión Permanente del Censo Electoral (1865) y la Comisión Inspectora del Censo Electoral (1878). Estos órganos, como era habitual en este periodo, se encontraban altamente politizados.

participaba activamente en la manipulación de la opinión de los electores, desvirtuando sistemáticamente los resultados electorales. Este déficit de garantías que asegurasen la limpieza de las elecciones contribuyó a que la manipulación política y la intervención gubernativa se convirtieran en los principios generales y hasta ampliamente asumidos en las distintas convocatorias electorales. De ahí que la existencia de un modelo de AE gubernativa adquiriera todo su sentido.

La segunda etapa en el proceso de institucionalización de la AE española se inició a finales del siglo XIX y culminó en pleno siglo XX. Durante estos años se produjo una ruptura o cambio de rumbo con respecto a la estructura electoral anterior que desembocó en una transformación gradual y definitiva del modelo institucional gubernativo en un modelo electoral independiente. Este nuevo modelo institucional se fue gestando, poco a poco, a partir de las demandas que surgen, sobre todo, por parte de las élites políticas en la sede parlamentaria. Estas iniciativas propiciaron la modernización progresiva de la AE y su adaptación a las transformaciones históricas, sociales y políticas de la época (extensión del sufragio, mayor cultura política, nacimiento de la opinión pública y consolidación de los partidos políticos, entre otras). Sin embargo, el estudio de este periodo también ha constatado cómo la existencia de unas instituciones electorales independientes no ayudó a garantizar la limpieza de los comicios en España, sobre todo porque este modelo electoral operó, en un primer momento, en un contexto que pervertía el desarrollo de la democracia liberal-representativa en la práctica (caciquismo).

En el proceso de modernización de la AE española se han diferenciado tres fases. Una primera fase (1890-1907) en la que se produjo un giro institucional importante en la estructura organizativa de la AE española al implantarse, por primera vez, un sistema de Juntas Electorales permanentes, vertebradas de manera jerárquica y territorial, y especializadas en el censo electoral, pero que asumieron, también, otras funciones electorales (resolución de consultas y potestad disciplinaria). Estos nuevos órganos electorales convivían con los anteriores (Juntas de Escrutinio y ME) en la gestión y supervisión de las elecciones. Sin embargo, este entramado organizativo siguió manteniendo, como era de prever, parte de las inercias del pasado al conservar al personal gubernativo en su estructura interna.

La segunda fase innovadora comenzó con la aprobación de un nuevo modelo electoral en el año 1907 y se clausuró tras el Franquismo (1975). En el diseño de la nueva estructura electoral se optó por consolidar el sistema de Juntas Electorales y se intentó dotar a la AE de un modelo de personal que contribuyese a avalar la objetividad e imparcialidad en el desarrollo de los procesos electorales. Los mecanismos institucionales previstos fueron, a partir de entonces, el referente indiscutible de los modelos electorales posteriores, entre otros, la inamovilidad en el cargo, la inclusión del personal judicial en la presidencia de

las Juntas y del personal procedente de diversas corporaciones profesionales con conocimientos jurídicos, sociales, políticos y técnicos en el resto de las vocalías¹⁰. Sin embargo, este modelo garantista no contribuyó a asegurar la calidad de los comicios en el contexto español, sobre todo porque el entorno sociopolítico (existencia de manipulaciones sistemáticas en los procesos electorales, corrupción gubernativa, caciquismo, baja cultura política y débil sistema de partidos, entre otros) seguía ejerciendo un fuerte contrapeso, provocando múltiples y continuas disfunciones en el funcionamiento ordinario de la AE. De este modo, la AE independiente solo pudo ejercer eficazmente sus cometidos electorales cuando se implantaron ciertas garantías mínimas en el ejercicio del sufragio: es decir, “la plena significación democrática de las elecciones no se alcanzó en España hasta la Segunda República” (Montero y Pallarés, 1992; Varela Díaz, 1977: 298-299).

La última etapa en el camino hacia una AE independiente se inició con la transición política española. Las dinámicas parlamentarias en las que se fraguó el diseño institucional de la AE de 1977 denotaron una clara dependencia de rumbo con respecto a la organización electoral anterior (1907) y una postura estratégica (elección racional), al optar por un modelo independiente que contribuyese a legitimar las primeras elecciones democráticas y consolidar el régimen político democrático en España. Por ello, como novedades significativas, se aumentó el colectivo judicial y se incorporó un gran número de vocales especializados en las Juntas, junto a ello se introdujo el sorteo como sistema de designación tanto de los miembros judiciales de los órganos electorales como del personal de las ME. Además, se neutralizó políticamente la selección de los vocales de las ME al desterrar a los Ayuntamientos de su supervisión y otorgar esta competencia a las JEZ. Asimismo, se sumó una nueva tipología de personal a las sesiones de las Juntas, los representantes censales, que participaban con voz pero si voto en el órgano electoral. Este modelo electoral supuso la institucionalización de la AE independiente y favoreció, también, la consolidación de la democracia liberal-representativa en España, ya que no solo gestionó y supervisó las primeras elecciones de la transición sino también las que se convocaron y celebraron hasta el año 1985 (las elecciones generales de 1979 y 1982). Sin embargo, como se ha evidenciado en esta investigación, esta estructura organizativa claramente independiente dio un paso más en su evolución tras la aprobación de un nuevo modelo institucional en el año 1985, la AE que rige, hoy en día, los procesos electorales españoles. En la configuración del modelo vigente se utilizó como referente indiscutible el entramado institucional de la transición política española, aunque se perfeccionaron, también, alguno de sus mecanismos de independencia. En este sentido, se apostó por una composición mayoritariamente judicial en las Juntas y por la exclusión de los sectores corporativistas de su estructura interna. Al

¹⁰ Las innovaciones previstas para garantizar la independencia en las Juntas Electorales no afectaron a las Juntas Municipales, que todavía denotaban una vinculación con el personal gubernativo local.

mismo tiempo, se retornó al pasado gubernativo de la AE al implicar a los Ayuntamientos en la supervisión de la selección de los vocales de las ME.

En definitiva, como se ha podido corroborar a lo largo de estas páginas, el modelo actual de la AE es fruto de un lento proceso de institucionalización que tiene como telón de fondo la consolidación de la democracia liberal representativa en España. De este modo, el modelo institucional de la AE española ha ido cambiando y evolucionando con el tiempo de forma paralela al régimen político imperante en cada periodo histórico. Es más, el contexto sociopolítico, como se demuestra en esta investigación, ha incidido en la configuración organizativa y en el desarrollo de las actividades de la AE. Por ello, la implantación de un modelo institucional independiente no garantizó, en un principio, la calidad de las contiendas electorales en España, ya que los factores contextuales (baja cultura política, inexistencia de competencia y pluralismo en las elecciones, entre otros) produjeron una serie de desajustes que desvirtuaron el funcionamiento real del modelo formal previsto. En consecuencia, la AE española solo pudo llegar a ejercer de una manera eficaz la gestión y supervisión de las elecciones cuando se dio un contexto favorable, tras la institucionalización de las elecciones libres y justas y, especialmente, cuando se había instaurado y consolidado la democracia en España.

Otra conclusión de este libro es que el modelo de personal de la JEC se distingue, en la actualidad y en términos generales, por ser un modelo “independiente de los partidos” (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009). Un modelo de personal provisto de ciertos elementos institucionales destinados exclusivamente a asegurar la neutralidad política de sus miembros, tanto en su toma de decisiones como en el ejercicio de sus funciones, ya que, como defiende el neoinstitucionalismo normativo, el diseño formal de una institución afecta y guía la conducta del personal que la constituye.

En esta obra se ha remarcado la importancia del personal como factor administrativo estratégico de cara a asegurar el buen desarrollo de los procesos electorales. En el caso concreto de la JEC se ha podido apreciar como en su estructura interna coexisten tres categorías de personal: el personal rector, el personal administrativo y el personal gubernativo. Estos colectivos se interrelacionan en las dinámicas internas del órgano supremo electoral, en las sesiones donde se adoptan las decisiones vitales para la gestión y supervisión de las elecciones, aunque difieren en su grado de intervención. Al personal rector se le reconoce una participación plena, al otorgarle el derecho a voto. El resto de personal presente en las reuniones de la JEC (Secretario de la JEC¹¹ y director de la OCE)

¹¹ En el capítulo 7 se ha destacado la vinculación del personal administrativo con la administración parlamentaria y cómo el único colectivo de la Secretaría de la JEC que participa directamente en las sesiones del órgano supremo electoral es el de los Letrados de las Cortes. En el caso del Letrado Mayor de las Cortes Generales

asesora técnicamente al personal rector, por lo que su actividad consiste en expresar opiniones que puedan contribuir a formar la voluntad del órgano colegiado, y su intervención se restringe cuando se inician las votaciones. La exclusión del representante gubernativo en la toma de decisiones se ha interpretado como una medida favorable con vistas a que los acuerdos de la JEC sean totalmente legítimos, que se perciban como políticamente neutrales por los ciudadanos y por los partidos políticos que confluyen en las contiendas electorales. Respecto al personal administrativo se ha resaltado su vinculación con la administración parlamentaria como una medida que refuerza la neutralidad política e imparcialidad del aparato burocrático al servicio de la JEC frente al poder ejecutivo y no desvirtúa, de ningún modo, el funcionamiento eficaz del órgano electoral.

El personal rector se ha destacado como el único componente de la JEC que tiene asignada, con exclusividad, la competencia de adoptar cuantas decisiones sean necesarias para garantizar que los procesos electorales se desarrollen con igualdad, objetividad, transparencia y con pleno respeto a las reglas del juego electoral. Por ello, se convierte en el blanco perfecto de aquellos actores políticos o gubernativos que intentan mediatizar y/o beneficiarse de determinados aspectos concretos de la lucha electoral (campaña electoral, entre otros) e influir, de este modo, en la intención del voto y en los resultados electorales. Para proteger a los miembros de la JEC de posibles abusos o discrecionalidad, el diseño institucional del órgano supremo electoral apostó, siguiendo el legado histórico de la transición política española, por un modelo formal provisto de una serie de mecanismos institucionales destinados a garantizar su independencia. El alto grado de independencia del personal de la JEC se ha evidenciado en diferentes ámbitos, entre otros, en el perfil de sus miembros, en su sistema de designación, en su duración y reelección en el cargo y en el estatuto de su personal.

En primer lugar, en el personal de la JEC se ha detectado un doble perfil, ya que sus vocales proceden tanto de la esfera judicial (perfil judicial) como del ámbito universitario (perfil académico). Es más, sus miembros pertenecen a la categoría profesional más alta de sus respectivas carreras administrativas (magistrados del Tribunal Supremo y catedráticos de Derecho y de Ciencias Políticas y Sociología). A la alta cualificación técnica del personal de la JEC se le ha sumado también el fuerte peso de los vocales judiciales en el órgano electoral (62 por 100 de sus miembros), siendo la primera vez que este colectivo se encuentra mayoritariamente representado. En la actualidad, casi se ha duplicado el número de efectivos judiciales en el seno del órgano supremo electoral si se compara con su grado de representación (35 por 100) en el periodo anterior (1977-1985). El carácter mayoritario del personal judicial no solo se ha reflejado en el ámbito cuantitativo (los vocales judiciales

ocupan ocho de las trece vocalías del órgano electoral) sino también en la esfera cualitativa pues la presidencia y vicepresidencia de la Junta se cubren con miembros pertenecientes a este colectivo. La concesión de este “perfil inequívocamente judicial” a la JEC (Fernández Segado, 1986:32) tiene como pretensión el reforzar la independencia del órgano supremo electoral, sobre todo porque al colectivo judicial se le ha concedido previamente una serie de garantías (creación de un cuerpo profesional, la inamovilidad en el cargo y régimen estricto de incompatibilidades, entre otras) para el buen ejercicio de su función jurisdiccional, para que su actuación sea lo más imparcial posible, es decir, ajustada y apegada a la ley. En consecuencia, los vocales procedentes del poder judicial poseen el carácter necesario para aportar la imprescindible independencia a las decisiones de la JEC (Coscolluela Montaner y Muñoz Machado, 1979).

Por otro lado, el perfil jurídico de la mayor parte de los miembros del órgano supremo electoral se ha visto reforzado también en el caso del personal rector académico. En el año 1991 se ampliaron las categorías profesionales de los vocales universitarios de la JEC, al incorporarse a los catedráticos de ciencias políticas y sociología en su estructura interna. Sin embargo, esta medida ha tenido una débil acogida en la práctica, ya que se ha detectado, a lo largo del tiempo, una primacía de los catedráticos de Derecho (principalmente especializados en Derecho Constitucional y en Derecho Administrativo) en el seno del órgano electoral. Los candidatos pertenecientes a la nueva especialidad académica (Ciencias Políticas y Sociología) han integrado la JEC en contadas ocasiones. En concreto, se le otorgó una de las cinco vocalías en cuatro legislaturas (V, VI, VII y VIII) y se reeligió al mismo candidato en tres de ellas. Este dato corrobora la predilección del perfil jurídico (los magistrados del Tribunal Supremo y los catedráticos de derecho) a la hora de seleccionar a los candidatos a vocales académicos del órgano supremo electoral y evidencia, al mismo tiempo, una reminiscencia del pasado, al apostar por un colectivo asociado a la JEC desde el año 1907. A pesar de su escasa aplicación, la incorporación de una nueva disciplina académica en el órgano supremo electoral se debe considerar una medida acertada, sobre todo si se tiene en cuenta que puede llegar a dotar de una mayor eficacia y pluralismo a la toma de decisiones, al conjugarse el enfoque estrictamente normativo y jurídico de los asuntos electorales (personal judicial) con una perspectiva analítica más sistémica, más política y social de los temas a solventar (politólogos y sociólogos).

En segundo lugar, el mecanismo institucional previsto para garantizar la objetividad e independencia en la selección del personal rector de la JEC no plantea reticencias en el caso de los vocales judiciales, aunque sí se evidencian algunos desajustes que pueden dar lugar a indicios de politización en el proceso de designación del personal rector académico. El personal rector judicial es elegido por el órgano de gobierno y administración del poder judicial (el CGPJ) mediante sorteo. Esta fórmula electoral asegura la independencia en la

selección de los candidatos, al ser el procedimiento democrático más antiguo para la provisión de los cargos públicos (Delgado-Iribarren, 2001). Respecto al órgano del CGPJ que debe realizar el sorteo, se ha consolidado la costumbre de que esta función recaiga en el pleno. Sin embargo, lo que no contempla el procedimiento electoral “es que se rodee esa insaculación de un carácter público externo al propio órgano constitucional judicial” (Cazorla Prieto, 1986: 119). Esta circunstancia disminuye el grado de transparencia en la selección de los vocales judiciales de la JEC. Por ello, una iniciativa que contribuiría a reforzar este déficit y que otorgaría, además, una mayor objetividad al proceso de designación sería el mantenimiento de un cierto nivel de publicidad en las sesiones que acompañan a este tipo de nombramientos tan relevantes para el buen funcionamiento del sistema político democrático. Esta medida seguiría el ejemplo de lo que ocurre, en la actualidad, con la selección de los vocales académicos, donde sus comparecencias se hacen públicas. El conceder este grado de transparencia al proceso de designación redundaría, sin ninguna duda, a afianzar, más si cabe, el aura de independencia e imparcialidad que rodea a los miembros procedentes del poder judicial.

La intervención parlamentaria en la designación del personal rector académico ha planteado algunas controversias relacionadas con su contribución a la independencia de la JEC. Si bien la institución parlamentaria presenta múltiples ventajas al aportar legitimidad de origen y un cierto grado de pluralismo en la elección, por otro lado, el sistema de cuotas puede desvirtuar el criterio de racionalidad y neutralidad política que debe guiar el proceso de designación de los candidatos. El sistema de selección de los vocales académicos se ha diferenciado por ser un modelo complejo y poco reglado. El déficit procedimental se ha suplido en la propia institución parlamentaria, donde a lo largo del tiempo se ha creado, implantado y consolidado un modelo de gestión aplicable a cada uno de los sistemas de designación que se exponen de manera general en la ley electoral (general y supletorio). La complejidad, en el proceso de selección de los vocales académicos, se deriva de la confluencia de múltiples actores parlamentarios (partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados, Mesa del Congreso de los Diputados y Comisión Consultiva de Nombramientos, entre otros) y de la existencia de diferentes modelos de designación (el modelo general u ordinario y el modelo supletorio o excepcional).

Los principales debates sobre el modelo de designación del personal académico de la JEC se han focalizado en determinar qué tipo de actores parlamentarios debían intervenir en la selección de las candidaturas. En un principio, se optó por una participación amplia, por lo que todos los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados intervenían y consensuaban las candidaturas. A partir del año 1990 el protagonismo recayó en los grupos parlamentarios.

Esta circunstancia restringió la participación a las entidades políticas con representación parlamentaria que no habían obtenido los diputados o votos necesarios para constituir un grupo parlamentario propio. En consecuencia, el predominio del grupo parlamentario era una medida que podía revertir negativamente en el pluralismo del sistema de selección y limitar, así, su objetividad. En especial, porque esta opción penalizaba a los grupos parlamentarios minoritarios y favorecía la concentración del poder de decisión en manos de unos pocos, los grupos parlamentarios mayoritarios, lo que conducía inevitablemente a la gubernamentalización de la elección (Cazorla Prieto, 1999). Las posibles disfunciones provocadas por el sistema de cuotas se vieron contrarrestadas, en cierta medida, por el hecho de que los grupos parlamentarios debían presentar una propuesta conjunta antes de los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados. Sin embargo, la falta de consenso dentro del plazo reglamentario fijado llevó consigo la activación del modelo de designación supletorio o excepcional en diversas ocasiones (IV, V y VI legislaturas), por lo que el Presidente del Congreso de los Diputados tuvo que negociar y consensuar las propuestas de candidaturas con los diferentes grupos políticos.

A partir del año 2000 se modernizó el modelo de designación parlamentaria de los vocales universitarios de la JEC. En este sentido, se creó un nuevo mecanismo institucional, la Comisión Consultiva de Nombramientos, destinado a aumentar la transparencia en las designaciones parlamentarias y lograr, así, una mayor objetividad e independencia en los nombramientos. De este modo, este nuevo órgano parlamentario contribuía a controlar las propuestas no idóneas y los posibles abusos de la mayoría parlamentaria. En la práctica, la incorporación de este elemento institucional ha aumentado la transparencia y rendición de cuentas en el proceso de designación de los vocales académicos, ya que los candidatos se han responsabilizado y comprometido, en sus comparecencias públicas, a ejercer sus funciones de dirección, control y supervisión de las elecciones manteniendo, en todo momento, imparcialidad en su toma de decisiones y la independencia en el ejercicio de sus funciones. Aún así, los candidatos que intervienen ante la Comisión Consultiva de Nombramientos ya vienen consensuados previamente por los grupos parlamentarios mayoritarios y, en este sentido, el criterio que guía sus decisiones se ajusta a una mera elección racional (su búsqueda de intereses), lo que implica que en la selección de candidaturas no solo se priorice el perfil profesional sino también la afinidad o vinculación ideológica con el partido político proponente. Esta circunstancia pone de manifiesto, como defiende Sartori (1994), que en las decisiones políticas la libertad y deliberación no existe, por el contrario se adopta el sistema que más beneficia a los intereses de quienes más poder de decisión tienen. Sin embargo, los posibles desajustes y riesgos de politización derivados de un sistema de designación asentado en los grupos parlamentarios debe interpretarse cómo una “consecuencia lógica del carácter pluralista de una sociedad

democrática” (López Guerra, 1997:27), siendo el Parlamento su fiel reflejo. Desde esta perspectiva, la relevancia de la Comisión Consultiva de Nombramientos reside en su papel como órgano que favorece la rendición de cuentas, ya que garantiza el compromiso público de los candidatos y futuros vocales de la JEC a prestar sus servicios, a desarrollar sus cometidos con objetividad e imparcialidad, con responsabilidad y con un gran sentido y espíritu institucional.

En tercer lugar, otro indicador que verifica la independencia del modelo de personal de la JEC es su duración en el mandato y su reelección en el cargo. Los vocales del órgano supremo electoral ejercen sus competencias hasta la toma de posesión de los nuevos miembros, por lo que la Junta se constituye en cada legislatura. Además, el procedimiento electoral no prevé ningún tipo de limitación temporal para la reelección en el cargo. Este dato, como se ha demostrado, si bien no repercute en la independencia del personal rector judicial sí puede llegar a mediatizar a los candidatos reelegidos por los grupos parlamentarios, a los miembros procedentes de la esfera académica. En este supuesto, la excesiva permanencia de determinados vocales en el órgano supremo electoral puede contrarrestar y poner en entredicho su objetividad e independencia, ya que su designación corre a cargo de los grupos políticos, interesados indiscutibles en los resultados electorales. Sin embargo, hasta el momento, la continuidad del personal rector académico en la JEC se ha interpretado positivamente, como una forma de garantizar la eficacia en la toma de decisiones. De este modo, se ha percibido que la reelección es un factor que incide favorablemente en los componentes de la institución electoral, ya que les permite adquirir un mayor grado de conocimientos, capacidades y destrezas en el manejo de los asuntos que se suelen tratar de manera habitual en las sesiones de la JEC.

En cuarto lugar, el personal rector de la JEC, al igual que los miembros que conforman el poder judicial en España, goza de una importante garantía de independencia: la inamovilidad. Esta medida contribuye a reforzar todos los indicadores que inciden en la independencia del órgano electoral (el perfil de sus vocales o su modelo de designación, entre otros). En las causas tasadas de la alteración de la inamovilidad se han manifestado algunas contradicciones, sobre todo, en su aplicación práctica. En concreto, se ha destacado una sustitución por jubilación cuando la JEC había acordado (en reiteradas ocasiones) que este tipo de motivación no daba lugar a cambios en su estructura interna. Junto a ello, se ha evidenciado como el estatuto del personal rector es demasiado escueto y que, por ello, sería recomendable su ampliación y concreción, particularmente, en lo que afecta a su régimen de incompatibilidades.

Por último, el personal rector de la JEC constituye un órgano colegiado, lo que contribuye todavía más a afianzar su independencia, ya que un órgano colegiado soporta y maneja mejor las presiones que un órgano unipersonal en la toma de decisiones. En la

adopción de acuerdos existe un intercambio de opiniones que conlleva que las decisiones se tomen atendiendo a la “lógica de lo adecuado” (March y Olsen, 1997), ajustándose a la legalidad vigente y cuando se tratan ciertos asuntos *ex novo* se suele recurrir a referentes legitimados, a soluciones contrastadas. Además, el personal de la JEC tiene la costumbre de adoptar sus decisiones por unanimidad, intentando que prime un solo criterio, aunque a veces se tenga que renunciar a parte de los planteamientos individuales para llegar a un punto de equilibrio¹². De este modo, la racionalidad normativa reforzada por la costumbre suele guiar las conductas de los miembros de la JEC, contribuyendo a reducir la incertidumbre y a simplificar su toma de decisiones, lo que revierte no solo en la imparcialidad de sus acuerdos, sino también en la legitimidad institucional o formal de la JEC, en particular, y de la calidad de las elecciones y de la democracia liberal-representativa, en general.

Resumiendo, el modelo de personal de la JEC se caracteriza por ser un modelo “independiente de los partidos” (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009), sobre todo porque sus miembros son designados por el poder legislativo -los vocales catedráticos- y el poder judicial -los vocales magistrados del Tribunal Supremo-. Además, porque más allá de que el proceso de designación garantice, en mayor o menor medida, la independencia en la selección de los candidatos, el alto grado de profesionalidad y cualificación técnica se convierte en una exigencia destacable para poder llegar a ser vocal de la JEC.

Para concluir, solo resta señalar que esta obra ha pretendido esbozar y aportar un conocimiento modesto sobre el proceso de institucionalización de la AE española desde sus orígenes, sobre cómo y por qué se van gestando y consolidando las garantías de independencia que conforman su modelo institucional actual y, en especial, que confluyen en la dimensión interna de su órgano supremo electoral. Sin embargo, esta aproximación inicial deja abiertos múltiples interrogantes que invitan necesariamente a la reflexión y, por qué no, a su resolución en investigaciones futuras. Por ello, el contenido de este libro debe interpretarse, parafraseando a Churchill, no como el fin, ni siquiera como el principio del fin, pero sí quizás como el fin del principio.

¹² Así lo puso de manifiesto Biglino Campos, catedrática de derecho y vocal de la JEC (2004-2008).

BIBLIOGRAFÍA

- ABAD LÓPEZ, Miguel Ángel. (1993). "Procedimiento electoral: aspectos prácticos y organizativos". En *Derecho Electoral*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- ABELLÁN, Joaquín. (1998). "Liberalismo clásico (de Locke a Constant)". En *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*, Joan Antón Mellón (ed.). Madrid: Tecnos, pp. 13-46.
- ABELLÁN MATESANZ, Isabel María. (2004). "El proceso electoral desde la doctrina de la Junta Electoral Central". *Teoría y Realidad Constitucional* 14: 273-320.
- AGUILERA DE PRAT, Cesáreo R. (1999). "Las transiciones políticas". En *Manual de ciencia política*, Miquel Caminal. Madrid: Tecnos, pp.541-558.
- AGUILERA DE PRAT, Cesáreo R. (1997). "La transición política en España" (1975-1982). En *Política y Gobierno en España*, Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds.). Valencia: Tirant lo Blanch, pp.35-51.
- AGUILERA DE PRAT, Cesáreo R. y Rafael MARTÍNEZ MARTÍNEZ. (2000). *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Madrid: Tecnos.
- AGUILÓ LÚCIA, Luís. (1997). "Las funciones parlamentarias no tradicionales en la jurisprudencia constitucional". En *Parlamento y Justicia Constitucional*. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Pamplona: Aranzadi, pp.593-606.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. (2009). "Luces y sombras de calidad de la democracia en América Latina". *Politeia* 30: 13-25.
- ALCÁNTARA, Manuel y Antonia MARTÍNEZ. (1997). *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ALCÓN ZARAGOZA, José Antonio. (1991). *Manual de Elecciones Locales*. Madrid: INAP.
- ALVAREZ CONDE, Enrique. (1998). *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*. Madrid: INAP.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique. (1993). *Curso de Derecho Constitucional, Volumen II*. Madrid: Tecnos.

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique y Juan Carlos GONZÁLEZ HERNÁNDEZ. (1985). *Código de Derecho Electoral español*. Madrid: Tecnos.
- ÁLVAREZ RICO, Manuel. (1986). *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- AMES, Barry. (1999). "Approaches to the Study of Institutions in Latin American Politics". *Latin American Research Review* 34 (1):221-236.
- ANDRÉU ABELA, Jaime. (2007). *Evolución de la teoría fundamentada como técnica de análisis*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- ANDUIZA, Eva, Ismael CRESPO y Mónica MÉNDEZ LAGO. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- ANDUIZA, Eva y Robert LIÑEIRA. (2006). "El sistema electoral y la calidad de la democracia". En *Representación y calidad de la democracia en España*, Antonia Martínez (editora). Madrid: Tecnos, pp. 73-100.
- ARAGÓN REYES, Manuel. (1989). *Constitución y democracia*. Madrid: Tecnos.
- ARELLANO, David y Enrique CABRERO. (2005). "La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público". *Gestión y Políticas Públicas* 3: 559-618.
- ARENA, Gregorio. (1993). "Transparencia administrativa y democracia". *Revista Vasca de Administración Pública* 37: 9-20.
- ARENDT, Hannah (1988). *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (2002). *El carácter dinámico del régimen electoral español*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (2001). "Las reformas posibles del Régimen Electoral Español". En *Derecho contencioso-electoral*. Madrid. Consejo General del Poder Judicial, pp. 37-72.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1999). *El régimen electoral de España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Boletín Oficial del Estado.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1998). "El régimen electoral de las entidades locales menores". En *Elecciones locales*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 215-236.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1997a). "Las Juntas Electorales: naturaleza y competencias". En *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Enero 1993). Madrid: Congreso de los Diputados, pp.365-391.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1997b). "La interpretación de la normativa electoral por la Junta Electoral Central (1977-1997)". *Revista de las Cortes Generales* 41: 169-198.

- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1996). "Las elecciones locales: Crónica desde la Junta Electoral Central". En *Anuario del Gobierno Local 1996*, Tomás Font i Lloret, (dir.). Madrid: Instituto de Derecho Público y Marcial Pons, pp.207-221.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1995). "Procesos electorales y opinión pública". *Revista de las Cortes Generales* 34: 173-191.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1994). "La Administración Electoral Española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central". *Revista Vasca de Administración Pública* 40: 71-102.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1993). "Las competencias de la Junta Electoral Central". En *Derecho Electoral*. Madrid: Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1988). "Elecciones Generales convocadas por Real Decreto 794/1986, de 22 de abril". *Revista de Derecho Político* 25: 211-243.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique y Manuel DELGADO-IRIBARREN. (1999). *Código Electoral*, Tercera Edición. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos
- ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro (2008). "Elitismo competitivo y calidad de la democracia en El Salvador". Ponencia presentada al seminario "Partidos políticos y Calidad de la democracia", México DF, 26-28 de noviembre de 2008.
- ARTOLA GALLEGO, Miguel. (2003). *Las Cortes de Cádiz*. Madrid: Marcial Pons.
- ARTOLA GALLEGO, Miguel. (1978). *Antiguo Régimen y revolución liberal*. Barcelona: Ariel.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio. (1995). Voces "Administración Electoral", "Junta Electoral" y "Mesa Electoral". En *Enciclopedia Jurídica Básica*, volumen I y III, Alfredo Montoya Melgar. Madrid: Cívitas.
- AZCÁRATE, Gumersindo de. (1978). *El régimen parlamentario en la práctica*, 3ª Edición. Madrid: Tecnos y Fundación Francisco Giner de los Ríos
- BAENA DEL ALCAZAR, Mariano (1992). *Instituciones Administrativas*. Madrid: Marcial Pons.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. (1985). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. (1984). *Organización administrativa*. Madrid: Tecnos.
- BALLART, Xavier y Carles RAMIÓ. (2000). *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BAÑOS, Jessica. (2006). "Teorías de la democracia: Debates actuales". *Andamios* 2 (4): 35-58.
- BARNARD, Chester I. (1959). *Las funciones de los elementos dirigentes*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

- BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando. (2008). "Organismos Electorales y Calidad de la Democracia en América Latina: un esquema de análisis". *Workshops of European Network on Latin American Politics*. "The changing nature of democratization in Latin America; Rights, politics and development". Oxford, Nuffield College, 26-28 de March.
- BARRY, Brian. (1995). *Justice as Impartiality*. Reino Unido: Oxford University Press.
- BARTOLINI, Stefano. (1996). "Metodología de la Investigación Política" (Octava edición). En *Manual de ciencia política*, Gianfranco Pasquino (compilador). Madrid: Alianza, pp.39-78.
- BASSOLS COMA, Martín. (1997). "La contribución del Censo a la Configuración de la Administración Electoral: La oficina del Censo electoral y la formación del Censo electoral". En *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Enero 1993): Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 391-443.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. (1991). "Elecciones y Estado Democrático de Derecho". *Revista de Derecho Constitucional* 32: 115-134.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. (1986). "Ley Electoral y garantías judiciales". *Revista de las Cortes Generales* 7: 30-52.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique (2004). *La Presidencia del Congreso de los Diputados: perfil de su actuación constitucional*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- BERLIN Isaiah. (1974). "Dos conceptos de libertad". En *Filosofía Política*, Anthony Quentin (ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- BILBAO UBILLOS, Juan M. (1999). "Las agencias independientes: un análisis desde la perspectiva jurídico constitucional". *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* 3: 163-184.
- BJORNLUND, Eric. (2006). *Democracy Dialogues: Elections Commissions and Elections Monitoring*. <http://www.america.gov/st/washfile-english/2006/August/>
- BJORNLUND, Eric. (2004). *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*. Washington, Baltimore y London: Wilson Center Press and Johns Hopkins University Press.
- BLANCO VALDÉS, Roberto. (2001). *Las conexiones políticas*. Madrid: Alianza ensayo.
- BOBBIO, Norberto. (2003). *Teoría General de la Política*. Madrid: Trotta.
- BOBBIO, Norberto. (2001). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BOUTROS-GHALI, Boutros. (1996). *Un programa de democratización*. Nueva York: Naciones Unidas.
- BOVERO, Michelangelo. (2002). *Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores*. Madrid: Trotta.

- BOVERO, Michelangelo. (2000). *Democracia, alternancia, elecciones*. México: Instituto Federal de México (IFE).
- BREA FRANCO, Julio. (1989). Voz: "Administración Electoral". En *Diccionario Electoral*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, pp. 6-30.
- BROBERG, Morten P. 2002. "Acces to documents: a general principle of community law. *European Law Review*: 194-205
- CABALLERO GARCÍA, José Francisco. (2006). "La Teoría de la Justicia de John Rawls". *Voces y Contextos* II: 1-22.
- CABRERA CALVO-SOTELO, Mercedes (coord.). (1998). *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*. Madrid: Taurus.
- CALVO SOTELO, Leopoldo. (1998). "La Administración Electoral". En *Administraciones Públicas y Constitución: Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp.669-678.
- CANALES ALIENDE, José Manuel. (2002). *Lecciones de administración y de gestión pública*. Alicante: Universidad de Alicante.
- CANALES ALIENDE, José Manuel. (1995). "El servicio público de la justicia: actualidad y perspectivas". *Política y Sociedad* 20: 63-70.
- CANALES ALIENDE, José Manuel. (1991). "La Administración de justicia: hacia una visión gerencial del servicio público de la justicia". *Revista de Estudios Políticos* 73: 213-227.
- CANO BUESO, Juan. (1997). "La organización de las elecciones en las Comunidades Autónomas". *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Enero 1993). Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 461-475.
- CANO MATA, Antonio. (1988). "Administración Electoral Española". *Revista de Derecho Administrativo* 59: 393-425.
- CARR, Raymond. (2002). *España 1808-1975*, 11ª Edición. Madrid: Ariel Historia.
- CARR, Raymond. (2001). *España de la Restauración a la democracia 1875-1980*, 7ª Edición. Madrid: Ariel Historia.
- CARRO MARTÍNEZ, Antonio. (1989). "Los Grupos Parlamentarios". *Revista de las Cortes Generales* 17: 7-35.
- CARRO MARTÍNEZ, Antonio. (1983). "La democracia verdadera". *Revista de Administración Pública* 100-102:181-194.
- CARRO MARTÍNEZ, Antonio. (1951). "Dos notas a la Constitución de 1869". *Revista de Estudios Políticos* 58: 87-96.
- CASANOVA AGUILAR, Isabel. (1895). *Aproximación a la Constitución nonata de 1856*. Murcia: Universidad de Murcia.

- CASES MENDEZ, José Ignacio. (1984). "La práctica electoral bajo la Constitución de 1837". *Revista de Derecho Político* 20 : 67-93
- CAVERO GÓMEZ, Manuel. (2002). "Los retos de la gestión de personal en una administración parlamentaria neutral y moderna". Ponencia presentada al VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.
- CAZORLA PRIETO, Luís María. (1999). *El Congreso de los Diputados (Su Significación Actual)*. Madrid: Aranzadi.
- CAZORLA PRIETO, Luís María. (1986). *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid: Civitas.
- CERRONI, Umberto. (1991). *Reglas y valores en la democracia*. México: Alianza.
- CHAIRES ZARAGOZA, Jorge. (2004). "La independencia del Poder Judicial". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 110: 523-545.
- CHAVARRI SIDERA, Pilar. (1988). *Las elecciones de Diputados a las Cortes Generales y Extraordinarias (1810-1813)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- CHEVALIER, Jacques y Daniel LOSCHAK. (1986). *Ciencia Administrativa. Tomo II. Teoría General de la Institución Administrativa*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CHIAVENATO, Idalberto. (2000). *Administración de Recursos Humanos (5ª Edición)*. Santafé de Bogotá, Colombia: McGraw-Hill
- CHIDIAC, Marie José. (2003). "Administradores del futuro: cubrir la necesidades; aceptar el desafío". Comunicación presentada al *XVII International Congress on the training of seniors civil servants*, grupo "Administrative Reforma of Seniors Civil Servants". Madrid 11-13 junio de 2003.
- CHOFRE SIRVENT, José Francisco. (1990). "Ley Electoral y Tribunal Constitucional", *Revista de Estudios Políticos* 70: 263-287.
- COLOMER, Joseph M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- COLOMER, Josep M. (1991). "El retorno a las instituciones". *Claves de Razón Práctica* 15: 51-56.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. (1906). *Leyes Electorales y Proyectos de Ley*. Madrid: Imprenta Hijos de J. A. García.
- CONSTANT, Benjamin. (1989). *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- COSCULLUELA MONTANER, Luís María y Santiago MUÑOZ MACHADO. (1979). *Las Elecciones Locales (Comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio)*. Madrid: Publicaciones Abella.

- COSSÍO, José Ramón. (2002). *Concepciones de la democracia y justicia electoral*. México: Instituto Federal Electoral (IFE).
- COSTA y MARTÍNEZ, Joaquín. (1902). *Oligarquía y Caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*. Madrid: Establecimiento Tipográfico de Fortanet.
- COTARELO, Ramón. (1990). *En torno a la teoría de la democracia*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- COTINO HUESO, Lorenzo. (2004). *Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa*. Trabajo de investigación, 2º premio en el III Premio Marcelo Martínez Alcubilla, 2003, convocado por el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, para estudios sobre la Administración General del Estado.
- COX, Gary. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo*. Barcelona: Gedisa.
- CRESPO, Ismael y Antonia MARTÍNEZ. (2006). "Receptividad y *accountability* en España". En *Representación y calidad de la democracia en España*, Antonia Martínez (editora). Tecnos: Madrid, pp.101-115.
- CRESPO GONZÁLEZ, Jorge y Gema PASTOR ALBALADEJO. (2002). *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw-Hill.
- DAHL, Robert A. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Santillana
- DAHL, Robert A. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- DAHL, Robert A. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- DE BLAS GUERRERO, Andrés. (2007). "Poder, Estado y Nación en la España contemporánea". En *Sobre el poder*. Madrid: Tecnos, pp.315-332.
- DE CARRERAS, Francesc. (1983). "Los intentos de Reforma electoral durante la Segunda República". *Revista de Estudios Políticos* 31:165-197.
- DE CARRERAS, Francesc, y Josep María VALLÉS. (1977). *Las elecciones*. Barcelona: Blume
- DE ESTEBAN ALONSO, Jorge y Pedro J. GONZÁLEZ TREVIJANO. (1994). *Curso de Derecho Constitucional Español Volumen II-III*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.
- DE ESTEBAN ALONSO, Jorge. (1989). "Un anteproyecto de Ley Electoral para España". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid* 15: monográfico.
- DE ESTEBAN ALONSO, Jorge (coord.) (1977). *El proceso electoral*. Barcelona: Labor, Politeia.

- DE ESTEBAN, Jorge, Francisco Javier GARCÍA FERNÁNDEZ y Eduardo ESPÍN TEMPLADO. (1976). *Esquemas del Constitucionalismo español*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid .
- DE GABRIEL PÉREZ, José Antonio. (1998). "La crítica elitista de la democracia". *En La democracia en sus textos*, Rafael del Águila, Fernando Vallespín, y otros. Madrid: Alianza, pp.197-222.
- DEL ÁGUILA, Rafael, Fernando VALLESPÍN y otros. (1998). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.
- DEL AGUILA, Rafael (1997). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta.
- DEL CASTILLO, Pilar. (1987). "Financiación de las Elecciones Generales para 1986". *Revista de Derecho Político* 25:119-149.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel. (2001). "La Administración Electoral". *En Derecho contencioso-electoral*, Pilar García Escudero Márquez (Directora). Madrid: Consejo General del Poder Judicial, pp.77-100.
- DIAMOND, Larry y Leonardo MORLINO. (2004). "The Quality of Democracy. An Overview". *Journal of Democracy* 15 (4): 20-31.
- DIAMOND, Larry. (1999). *Developing Democracy Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- DÍAZ, Elías. (1998). *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María. (1991). *Régimen constitucional del Poder Judicial*. Madrid: Civitas.
- DOGAN, Mattei y Dominique PELASSY. (1984). *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
- DUHEM, Mónica. (2006). "La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia". *El Cotidiano* 140 (21): 58-66
- DWORKIN, Ronald. (1989). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.
- ELSTER, Jon. (1999). *Alchemies of the Mind: Rationality and de Emotions*. Cambridge, Reino Unido: University of Cambridge Press.
- ENTRENA CUESTA, Ramón. (1998). "Garantías administrativas y jurisdiccionales del proceso electoral". *En Elecciones locales*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 183-197.
- ENTRENA CUESTA, Ramón. (1986). *Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Trabajos Parlamentarios Volumen I*. Madrid: Cortes Generales.
- ETZIONI, Amitai. (1965). *Organizaciones modernas*. México: Uteha.
- ESCUÍN PALOP, Catalina. (2003). *Código electoral comentado*. Madrid: Tecnos.
- ESPÍN TEMPLADO, Eduardo. (1977). "Desarrollo y resultado de la elección". *El proceso electoral*, Jorge De Estaban (ed.). Barcelona: Labor, Politeia.

- FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor. (1967). "Del antiguo régimen a las Cortes de Cádiz". *Revista de Estudios Políticos* 126: 9-31.
- FERNÁNDEZ DE CÓRDOVA, Fernando. (1965). *Mis memorias íntimas. Tomo II*. Madrid: BAE.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Arturo. (1992). *Leyes Electorales Españolas de Diputados a Cortes en el siglo XIX. Estudio histórico y jurídico-político*. Madrid: Civitas.
- FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel. (1885). *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Imprenta de los Hijos de J. A. García.
- FERNÁNDEZ RÍOS, Manuel y José C. SANCHEZ. (1997). *Eficacia organizacional. Concepto, desarrollo y evaluación*. Madrid: Díaz Santos.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. (1981). *Las Leyes Orgánicas y el bloque de constitucionalidad*. Madrid: Civitas.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Fernando. (1992). *Principios de Derecho Constitucional*. Madrid: Dykinson.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Fernando. (1986). *Aproximación a la nueva normativa electoral*. Madrid: Dykinson.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Fernando. (1981). "Constitución, sistema electoral y elecciones en España". *Revista de Derecho Público* 84-85.
- FLAQUER MONTEQUI, Rafael. (2003). "El Ejecutivo de la revolución liberal". En *Las Cortes de Cádiz*. Madrid: Marcial Pons, pp.37-65
- FLORES, Antonio. (1968). *La sociedad de 1850*. Madrid: Alianza.
- FUXI, Juan Pablo y Jordi PALAFOX. (1997). *España: 1808-1996. El Desafío de la Modernidad*. Madrid: Espasa Calpe.
- GÁLVEZ MUÑOZ, Luís. (2003). *El régimen jurídico de la publicación de las Encuestas Electorales*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- GÁLVEZ MUÑOZ, Luís. (1999). "La independencia de la Junta Electoral Central y sus garantías". En *Parlamento y sistema electoral, VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados del Parlamento*, Francesc Pau y Vall (coord.). Madrid: Aranzadi, pp.97-118.
- GARCÍA ATANCE, María Victoria. (1988). "Crónica Parlamentaria de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, para la regulación de las Elecciones al Parlamento Europeo". *Revista de Derecho Político* 25: 271-294
- GARCÍA CÁRCEL, Ricardo. (2007). *El sueño de la Nación indomable. Los mitos de la Guerra de la Independencia*. Madrid: Temas de Hoy.
- GARCÍA GUITIÁN, Elena. (1998). "El discurso liberal: democracia y representación". En *La democracia en sus textos*, Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros. Madrid: Alianza, pp.115-155.

- GARCÍA PELAYO, Manuel. (1986). *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza.
- GARCÍA SORIANO, María Vicenta. (2000). *Jueces y Magistrados en el proceso electoral*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARRIDO FALLA, Fernando, Mariano BAENA DEL ALCAZAR y Ramón ENTRENA CUESTA. (1980). *La Administración en la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- GIL NOVALES, Alberto. (2003). "El liberalismo español como proceso histórico y estructura sociopolítica: orden constitucional, formaciones sociales y relaciones de poder". En *Centenario de la información de 1901 del Ateneo de Madrid sobre oligarquía y caciquismo*. Madrid: Coedición del Ateneo de Madrid y Editorial Fundamentos.
- GIL NOVALES, Alberto. (1986). "Repercusiones españolas de la revolución de 1830". En *Del Antiguo al nuevo Régimen en España*. Caracas: Academia Nacional de la Historia.
- GIL ROBLES Y GIL DELGADO, José María. (1999). *Declaraciones al diario ABC*. Lunes, 8 de febrero de 1999.
- GILLMAN, Howard. (2001). *The Votes that Countend: How the Court Decided the 2000 Presidential Elections*. Chicago: University of Chicago Press.
- GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, Manuel. (1977). *Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo* (2ª Edición). Sevilla: Universidad de Sevilla.
- GÓMEZ GUILLAMÓN, Rogelio. (1992). "Revisión judicial del proceso electoral: los recursos electorales". *Cuadernos de Derecho Judicial* 11: 261-300.
- GÓMEZ GUTIÉRREZ, María. (1997): "Acuerdos de la Junta Electoral sobre los órganos de la Administración Electoral". En *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Enero 1993). Madrid: Congreso de los Diputados, pp.899-917.
- GÓMEZ GUTIÉRREZ, María (1992). *Código Electoral*. Madrid. Editorial Colex.
- GÓMEZ RIVAS, José Vicente. (2002). *La Administración Parlamentaria. Creación y consolidación*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- GÓMEZ RIVAS, José Vicente. (1995a). "Selección y Formación". En *La Gestión de Recursos Humanos en la Administraciones Públicas*, Blanca Olías de Lima Gete (coord.). Madrid: Editorial Complutense, pp. 73-96.
- GÓMEZ RIVAS, José Vicente. (1995b). "La Función Directiva". En *La Gestión de Recursos Humanos en la Administraciones Públicas*, Blanca Olías de Lima Gete (coord.). Madrid: Editorial Complutense, pp. 199-212.
- GÓMEZ RIVAS, José Vicente. (1988). "Administraciones Mediales" y "Administración Parlamentaria". En *Diccionario de Terminología Científico Social. Aproximación crítica*, Román Reyes (director). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos. (1996). *Derecho Electoral Español: normas y procedimientos*. Madrid: Tecnos.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO. (1993). *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*. Madrid: Civitas.
- GOODWIN-GILL, Guy S. (2006). *Elecciones libres y Justas*. Ginebra (Suiza): Unión Interparlamentaria.
- GROS ESPIELL, Héctor. (1990). *La Corte Electoral de Uruguay*. San José de Costa Rica: IIDH-CAPEL.
- GROSHENS. (1966). "Le pouvoir des superieurs hierarchiques sur les actes de leurs subordonnés". *Revue du droit Administrative* : 140-153.
- GUATIA MARTORELL, Aurelio. (1988). "Las otras Administraciones". En *El Gobierno y la Administración en la Constitución*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. pp. 851-874.
- GUERRA SAN MARTÍN, José. (1992). *Lecciones de Derecho Procesal*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- HABERMAS, Jürgen. (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- HABERMAS, Jürgen. (1993). *Teoría y Praxis*. México: Editorial Rei.
- HALL Peter, A. y Rosemary TAYLOR. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 46 (5): 958-962.
- HARTLYN, Jonathan, Jennifer MCCOY y Thomas M. MUSTILLO. (2009). "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea". *América Latina Hoy* 51: 15-40.
- HARTLYN, Jonathan. (1998). *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*. Chapel Hill: University of Chicago Press.
- HAURIOU, Maurice. (1927). *Principios de Derecho público y constitucional*. Editorial: Reus.
- HELD, David. (2007). *Modelos de democracia* (3ª Edición). Madrid: Alianza.
- HERR, Richard. (2004). *España contemporánea*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones de Historia.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel. (1997). "El Estado de partidos y la vida parlamentaria". En *El parlamento a debate*, Manuel Ramírez (ed.). Madrid: Fundación Centro de Estudios Constitucionales "Lucas Mallada" y Editorial Trotta, pp.45-55.
- HIERREZUELO CONDE, Guillermo y Manuel ESTRADA SÁNCHEZ. (2000). "El significado político de la legislación electoral en la España de Isabel II". *Revista de Estudios Histórico Jurídicos* 22: 596-597.
- HUERTAS CONTRERAS, Marcelo. (1995). *El Poder Judicial en la Constitución*. Granada: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada.

- HUNTINGTON, Samuel. P. (1994). *La Tercera Ola: La Democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- IDEA. (2006). *Diseño de sistemas electorales. El nuevo manual de IDEA International*. México: IDEA, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- IDEA. (2005). *Normas electorales internacionales. Directrices para revisar el marco legal de las elecciones*. Estocolmo (Suecia): IDEA Internacional.
- IDEA. (1998). *Código de Conducta para una Administración Electoral Ética y Profesional*. Estocolmo (Suecia): IDEA Internacional.
- IMMERGUT, Ellen. M. (1998). "The Theoretical Core of The New Institutionalism". *Politics and Society* 26 (1): 5-34
- JÁUREGUI, Gurutz (1994). *La democracia en la encrucijada*. Barcelona: Anagrama.
- JEPPEPERSON, Ronald L. (1999). "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo". En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio. México: Fondo de Cultura Económica, pp.193-215.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS, Francisco Javier. (1987). *Los organismos autónomos neutrales en el Derecho Público Español: Tipología y Régimen Jurídico*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS, Francisco Javier. (1983). *Ley Electoral*. Madrid: Presidencia del Gobierno.
- JOVER ZAMORA, José María. (1976). *Política, diplomacia y humanismo popular en la España del siglo XIX*. Madrid: Turner
- JULIA, Santos, José Luís GARCÍA DELGADO, Juan Carlos JIMÉNEZ y Juan Pablo FUSI. (2003). *La España del siglo XX*. Madrid: Marcial Pons Historia.
- JURADO-CENTURIÓN LÓPEZ, Ángel. (1992). "El nuevo procedimiento de gestión de los gastos derivados de la celebración de elecciones". *Revista de Presupuesto y Gasto Público* 7: 201-210.
- KARL, Terry. (1995). "The hybrid regimes of Central America". *Journal of Democracy* 6: 72-86.
- KEATING, Paul John. (1995). "A Framework for Classifying and Evaluating the Theoretical Contributions of Case Research in Management Accounting". *Journal of Management Accounting Research* 7: 66-86.
- KELSEN, Hans. (1988a). *Escritos sobre la democracia y socialismo*. Madrid: Debate.
- KELSEN, Hans. (1988b). *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: UNAM.
- KELSEN, Hans. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Editorial Labor.
- KINDER, Hermann y Werner HILGEMANN. (1982). *Atlas Histórico Mundial. De la Revolución Francesa a nuestros días*. Décima edición. Madrid: Istmo.

- KORSTANJE, Maximiliano Emanuel. (2007). "La democracia y sus supuestos: una perspectiva comparativa entre los conceptos de democracia procedimental y estructural". *Estudios Sociales*: 47-78.
- KRASNER, Stephen. (1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics". *Comparative Politics* 16: 226-246.
- KREITNER, Robert y Angelo KINICKI. (1997). *Comportamiento en las organizaciones* (3ª Edición). Madrid: McGraw-Hill.
- LAIZ CASTRO, Consuelo. (2002). "Las elecciones y los sistemas electorales". En *Sistema Político Español*, Paloma Román (coord.). Madrid: McGraw-Hill, pp. 125-154.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José. (1995). Voz "Jerarquía". En *Enciclopedia Jurídica Básica*, volumen II, Antonio Montoya Melgar (dir.). Madrid: Cívitas.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José. (1991). "Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad". En *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García Enterría*, Tomo III, Sebastián Martín-Retortillo Baquer (director). Madrid: Civitas, pp. 2003-2056.
- LEIBHOLZ, Gerhard. (1971). *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- LEHOUCQ, Fabrice E. (2002). "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization". *International Political Science Review* 23 (1): 29-46
- LEHOUCQ, Fabrice E. e Iván MOLINA JIMÉNEZ. (2002). "Democratización y gobernabilidad electoral: el caso de Costa Rica". *Política y Gobierno* 1: 135-179.
- LEVINE, Daniel y José Enrique MOLINA. (2007). "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". *América Latina Hoy* 45: 17-46.
- LIJPHART, Arend. (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.
- LIJPHART, Arend. (1994). *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- LINZ, Juan J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Universidad.
- LINZ, Juan J. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- LINZ, Juan J. (1974). "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España". En *La España de los años setenta. III: El Estado y la política*, Manuel Fraga et ál. (comps.). Madrid: Moneda y Crédito, pp. 1467-1531.
- LINZ Juan. J y Alfred STEPHAN. (1996). "Toward Consolidated Democracies". *Journal of Democracy* 7: 14-33.
- LIPSET, Seymour Martin. (1987). *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos.
- LOCKE, John. (1994). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza.

- LÓPEZ GUERRA, Luis. (2002). *Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ GUERRA, Luis. (1997). "Modelos de Gobierno de los jueces". *Parlamento y Constitución. Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha* 1: 11-32.
- LÓPEZ NIETO, Lourdes. (1997). "El Parlamento, 1977-1996". En *Política y Gobierno en España*, Manuel Alcántara y Antonia Martínez (Editores). Valencia: Tirant lo Blanch, pp.189-210.
- LOPEZ PINTOR, Rafael. (2009). "Procesos de reforma de los sistema electorales: aprendizaje de la experiencia comparada". En *Reforma del sistema electoral chileno*, Edgardo Boeninger, Ena Von Baer, Rafael López Pintor, Ricardo Gamboa, Gabriel Negretto, Andre Marengo, José E. Molina Vega, Carolina Segovia, Denise Laroze y John M. Carey. Santiago de Chile: PNUD, pp.17-62.
- LOPEZ PINTOR, Rafael. (2004). *Administración electoral y consolidación democrática*. Lima (Perú): Asociación Civil Transparencia e International IDEA.
- LOPEZ PINTOR, Rafael. (2003). "Las Administraciones Electorales como instituciones de gobernabilidad". En <http://www.ife.org.mx/wwwcai/B4-1ESP.html>.
- LOPEZ PINTOR, Rafael. (2000a). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: PNUD.
- LOPEZ PINTOR, Rafael. (2000b). "Administración Electoral". En *Diccionario Electoral* (volumen 1). San José (Costa Rica): IIDH.
- LOPEZ PINTOR, Rafael (1999). "Challenges for Electoral Authorities in New Democracies". En *Electoral Insight* 1 (2): 2-6.
- LÓPEZ ROSAS, Moisés. (2002). "Consolidación democrática y diseños institucionales: asignaturas pendientes". *Republicana Política y Sociedad* 1 (1): 39-53.
- LOEWENSTEIN, Karl. (1979). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. (1983). "Los órganos constitucionales". En *Introducción al sistema político español*, Andrés de Blas y otros. Barcelona: Teide.
- MACKENZIE, William James Millar. (1962). *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos.
- MACKUEN, Michael B. y George RABINOWITZ. (2003). *Electoral democracy*. Michigan: University Michigan Press.
- MACPHERSON, Crawford Brough. (1994). *La democracia liberal y su época*, Madrid: Alianza.
- MADISON, James, Alexander HAMILTON y John JAY. (1994). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MAGIDE HERRERO, Mariano. (2000). *Límites constitucionales de las Administraciones Independientes*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- MANETTI, Michela. (1994). *Poteri neutrali e Costituzione*. Milano: Giuffrè.
- MANIN, Bernard. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

- MANZELLA, Andrea. (1980). "Las Cortes en el sistema constitucional español". En *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Alberto Predieri y Eduardo García De Enterría. Madrid: Civitas, pp.459-504.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. (1998). *Elecciones locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- MARCET i MORERA, Joan. (1997). "Consenso y disensos de doce años de Ley Electoral". *Revista de las Cortes Generales* 41: 201-215.
- MARCH, James G. y Johan P. OLSEN. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MARCH, James G. and Johan P. OLSEN. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. (2003). "Las Cortes Generales y Extraordinarias". En *Las Cortes de Cádiz*, Miguel Artola Gallego (ed.). Madrid: Marcial Pons, pp.67-105
- MARÍN RIAÑO, Fernando. (1988). "El padrón municipal y el censo de población". En *Tratado de Derecho Municipal*, Santiago Muñoz Machado (dir.). Madrid: Civitas.
- MARTÍN REBOLLO, Luís. (1997). "Escrutinio general y documentación electoral". En *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Enero 1993). Madrid: Congreso de los Diputados, pp.797-835.
- MARTINEZ, Antonia. (2006). *Representación y calidad de la democracia en España*. Tecnos: Madrid.
- MARTÍNEZ, Antonia (2004). "La representación política y la calidad de la democracia". *Revista Mexicana de Sociología* 4: 661-710.
- MARTINEZ, Antonia. (2000). *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Tecnos: Madrid.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel. (1997). "La organización de las elecciones". En *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Enero 1993). Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 329-365.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel. (1994). "La democracia como proceso de cambio". *Cuenta y Razón* 87: 20-26.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel. (1986). *La burguesía conservadora (1874-1931)*. Madrid: Alianza Universidad.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel. (1983). "Bases, principios y criterios de la reforma electoral española: examen jurídico-constitucional". *Revista de Estudios Políticos* 34: 41-59
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel. (1969). *Elecciones y partidos políticos de España (1868-1931)*. Madrid: Taurus.

- MARTÍNEZ RUANO, Pedro. (2003). *El control electoral*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- MARTÍNEZ RUANO, Pedro (2001a). *La Administración Electoral*. Tesis Doctoral, con fecha del 26 de enero de 2001. Almería: Universidad de Almería.
- MARTÍNEZ RUANO, Pedro. (2001b). "Reflexiones acerca de la Administración Electoral". *Revista de Estudios Políticos* 112: 237-252.
- MAS, Margarita y Rafael TRONCOSO. (1987). "La práctica del poder moderador durante el reinado de Amadeo I de Saboya". *Revista de Estudios Políticos* 55: 237-272.
- MAYNTZ, Renate. (1990). *Sociología de la Organización* (5ª Edición). Madrid: Alianza Universidad.
- MEILAN GIL, José Luís. (1987). "Revisión de oficio en materia electoral". *Revista Española de Derecho Constitucional* 21: 9-36.
- MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel (Editor). (2007). *Sobre el poder*. Madrid: Tecnos.
- MÉNDEZ, Mónica. (2006). "La representación política en España: percepciones de diputados y ciudadanía". *Representación y calidad de la democracia en España*, Antonia Martínez (coord.). Madrid: Tecnos, pp.117-143.
- MEYER, John W y Brian ROWAN. (1999). "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia". En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio. México: Fondo de Cultura Económica, pp.79-103.
- MEYER, John W y W. Richar SCOTT. (1992). *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Londres: Sage.
- MONSELL CISNEROS, Mª Francisca y Rafael Luís PÉREZ DÍAZ. (1989). "La práctica electoral del Reinado de Isabel II". *Revista de las Cortes Generales* 16: 143-180.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro. (2009). "La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007)". *Perfiles Latinoamericanos* 33: 7-37.
- MONTESQUIEU. (1980). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.
- MONTOYA MELGAR, Alfredo. (director).1995. *Enciclopedia Jurídica Básica*, volúmenes I-II-III. Madrid: Civitas.
- MONSALVE, Sofía y Susana SOTTOLI. (2003). "El enfoque histórico empírico en comparación". En *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, Dieter Nohlen. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Universidad Autónoma de México, pp.179-200.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro. (2009). "La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007)". *Perfiles Latinoamericanos* 33: 7-37.
- MONTERO, José Ramón y Francesc PALLARÉS. (1992). "Los estudios electorales en España. Un balance bibliográfico". *Working Paper* 49.

- MONTERO, José Ramón, Francisco J. LLERA y Mariano TORCAL. (1992). "Sistemas Electorales en España: Una recapitulación. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 58: 7-56.
- MONTROYA BAYARDO, Rafael I. (2008). "Algunas reflexiones sobre los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina". *Revista Mexicana de Política Exterior* 83: 85-135.
- MOONEY, James D. (1958). *Principios de Organización*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- MOYNA MÉNGUEZ, José R. (1992): "Introducción al Régimen Electoral Español". En *Procesos Electorales en Iberoamérica: Organización, Administración y Ejecución*. Madrid: Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Procesos Electorales.
- MORÁN, María Luz. (1998). "Prólogo". En *La oposición*, Gianfranco Pasquino. Madrid: Alianza.
- MORÁN ORTÍ, Manuel. (2003). "La formación de las Cortes (1808-1810)". En *Las Cortes de Cádiz*, Miguel Artola Gallego. Madrid: Marcial Pons, pp.13-36.
- MORLINO, Leonardo. (2008). "Calidad democrática entre líderes y partidos". Paper presentado en el *Seminario Internacional Partidos Políticos y Calidad de la Democracia*, Noviembre.
- MORLINO, Leonardo. (2007). "Explicar la calidad democrática. ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política* 7 (2): 3-22.
- MORLINO, Leonardo. (2005). *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM).
- MORLINO, Leonardo (1996). "Los autoritarismos". En *Manual de ciencia política*, Gianfranco Pasquino et ál. Madrid: Alianza Editorial, pp.129-173.
- MORLINO, Leonardo. (1985). *Como cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- MOSQUERA, Luís. (1980). "La situación del poder judicial según Constitución española de 1978". En *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Alberto Predieri y Eduardo García De Enterría (editores). Madrid: Civitas, pp.721-770.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. (1995). "El Gobierno del Poder Judicial. Los modelos y el caso español". *Revista de las Cortes Generales* 35:167-239.
- NEGRO PAVÓN, Dalmacio. (2007). "Presentación". En *Del Gobierno Representativo*, Jonh Stuart Mill. Madrid: Tecnos, pp.IX-XLVII.
- NOHLEN, Dieter. (2008a). "Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política". Institut de Ciències Polítiques i Socials, *Working Papers* 265: 1-42.

- NOHLEN, Dieter. (2008b). "Instituciones y cultura política". *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político* 13
- NOHLEN, Dieter. (2006a). *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México: Porrúa y Universidad Autónoma de México.
- NOHLEN, Dieter. (2006b). *Diccionario de Ciencia Política*. México: Porrúa y El Colegio de Veracruz.
- NOHLEN, Dieter. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos* (3ª Edición). México: Fondo de Cultura Económica.
- NOHLEN, Dieter. (2003). *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Universidad Autónoma de México.
- NOHLEN, Dieter, Sonia PICADO y Daniel ZOVATTO (Comp.). (1998). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NOHLEN, Dieter. (1981). "La reforma de la Ley Electoral. Pautas para una discusión". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 16: 135-146.
- NORTH, Douglas. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, Guillermo. (2008). "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras". Conferencia Plenaria en el XIII Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 noviembre de 2008.
- O'DONNELL, Guillermo. (2004a). "Notas sobre la democracia en América Latina". En *La democracia en América Latina. El debate conceptual sobre la democracia*. Buenos Aires: PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaro, pp.11-82.
- O'DONNELL, Guillermo. (2004b). "Exploración sobre el desarrollo de la democracia". En *El desarrollo de la democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaro, pp.47-70
- O'DONNELL, Guillermo. (2002). "Notas sobre varias <<accountabilities>> y sus interrelaciones". En *Controlando a la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.). Buenos Aires: Temas, pp: 112-138
- O'DONNELL, Guillermo. (2001). "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política". *Isonomía* 14: 7-31.
- O'DONNELL, Guillermo. (1996). "Otra institucionalización". *La Política* 2: 5-27.

- O'DONNELL, Guillermo y Philippe SCHMITTER. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca y Esther DEL CAMPO (2008). "Buen gobierno, rendimiento institucional y participación en las democracias contemporáneas". *Sistema* 203-204: 55-69.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca. (2006). *Manual de organización administrativa del Estado*. Madrid: Síntesis.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca. (1995). *La Gestión de Recursos Humanos en la Administraciones Públicas*. Madrid: Editorial Complutense.
- OÑATE, Pablo. (2000a). "Congreso, grupos parlamentarios y partidos". En *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Antonia Martínez (Editora). Madrid: Tecnos, pp.95-139.
- OÑATE, Pablo. (2000b). "La organización del Congreso de los Diputados". En *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Antonia Martínez (Editora). Madrid: Tecnos, Madrid. pp.69-94.
- ORR, Graeme, Bryan MERCURIO y George WILLIAMS. (2003). *Realising Democracy: Electoral Law in Australia*. Sydney: The Federation Press
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luís y Pablo SANTOLAYA MACHETTI. (1996). "Evolución del sistema electoral español". *Revista de las Cortes Generales* 37: 65-107.
- ORTIZ DÍAZ, José. (1961). *El principio de coordinación administrativa*. Sevilla: Instituto García Oviedo.
- ORTIZ ORTIZ, Ricardo. (2007). "Ingeniería institucional, descentralización y democracia en el contexto de la Asamblea Constituyente de Ecuador". Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Descentralización: la democracia del futuro", Caracas (Venezuela), 12 de noviembre de 2007.
- ORTIZ ORTIZ, Ricardo. (2006). "Introducción. Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina". En *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, Dieter Nohlen. México: Porrúa y Universidad Autónoma de México, pp.1-36.
- PARRA, José Francisco. (2005). "Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político". *Política y Cultura* 24: 31-61.
- PARRADO DÍEZ, Salvador. (1996). *Las élites de la Administración Estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento*. Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación. Instituto Andaluz de Administración Pública.

- PASCUA MATEO, Fabio. (2009). "La Administración Electoral en las elecciones autonómicas". En el *Derecho Electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Luís A. Gálvez Muñoz (dir.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp: 313-368.
- PASCUA MATEO, Fabio. (2007). *La Administración Electoral*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PASQUINO, Gianfranco. (2000). *La democracia exigente*. Madrid: Alianza.
- PASTOR ALBALADEJO, Gema. (2008). *Manual de Prácticas Universitarias de Calidad. Herramientas de gestión y seguimiento*. La Coruña: Netbiblo.
- PASTOR ALBALADEJO, Gema. (2002a). "Las Administraciones y órganos atípicos". En *Administraciones Públicas Españolas*, Jorge Crespo y Gema Pastor (coord.). Madrid: McGraw-Hill, pp.229-254.
- PASTOR ALBALADEJO, Gema. (2002b). "Las Administraciones Mediales". En *Administraciones Públicas Españolas*, Jorge Crespo y Gema Pastor (coord.). Madrid: McGraw-Hill, pp.201-228.
- PASTOR, Luís María. (1863). *Las elecciones. Sus vicios. La influencia moral del Gobierno. Estadística de la misma, y proyecto de reforma electoral*. Madrid: Imprenta Manuel Galiano.
- PASTOR, Robert A. (1998). "Mediating Elections". *Journal of Democracy* 9 (1): 154-163.
- PASTOR, Santos. (2002). "Como puede la reforma legal y judicial ayudar al poder judicial a controlar su propio presupuesto". Documento presentado al Seminario Internacional sobre Reforma Legal y Judicial y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe. Madrid, julio 2002.
- PAUNER CHULVI, Cristina. (2003). *La designación parlamentaria de cargos públicos*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- PERLMAN, Bruce J. y Juan de Dios PINEDA. (2006). *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México*. Toluca (México): Universidad Autónoma de México.
- PERLMAN, Bruce J. y Juan de Dios PINEDA. (2005). "La agenda pendiente en el sistema institucional del Estado mexicano". Ponencia presentada al X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre.
- PERUZZOTTI, Enrique y Catalina SMULOVITZ. (2002). *Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Temas.
- PETTIGREW, Andrew. (1997). "What is a processual analysis?" *Scandinavian Journal Management*, 13: 337-348.
- PICADO LEÓN, Hugo. (2009). "Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica". *América Latina Hoy* 51: 95-116.

- PIZZORUSSO, Alessandro. (1984). *Lecciones de derecho constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PLANAS, Pedro. (2000). "Fraude electoral". En *Diccionario Electoral Tomo II*. San José: IIDH, pp: 628-639.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2004). *Sistemas y procesos electorales. Nota sobre la práctica*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Nueva York: PNUD y Ediciones Mundi Prensa.
- POMED SÁNCHEZ, Luís Alberto. (1993). "Fundamento y naturaleza jurídica de las administraciones independientes". *Revista de Administración Pública* 132: 117-169.
- POMED SÁNCHEZ, Luís Alberto. (1989). *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- POSADA, Adolfo. (1981). *Estudios sobre el régimen parlamentario en España*. Madrid: Imprenta de José Rodríguez.
- POWELL, Walter W. y Paul J. DIMAGGIO. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PREDIERI, Alberto y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. (1980). *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*. Madrid: Civitas.
- PRZEWORSKI, Adam, José Antonio CHEIBUB y Fernando Papaterra LIMONGI. (1996). "What makes democracies endure?". *Journal of Democracy* 7: 39-55.
- PRZEWORSKI, Adam. (1995). *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- QUIROGA, Hugo. (2000). "¿Democracia procedimental o democracia sustantiva? La opción por un modelo de integración". *Revista de Ciencias Sociales* 003 (VI): 361-374.
- RALLO LOMBARTE, Artemi. (1997a). "Origen y evolución de la Administración electoral española (1890-1931)". En *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico, Volumen Segundo, Derecho Público (II)*. Madrid: Tecnos, pp. 1648-1662.
- RALLO LOMBARTE, Artemi. (1997b). *Garantías Electorales y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- RALLO LOMBARTE, Artemi. (1995). "Creación del censo electoral y primeros intentos de judicialización de las garantías electorales en España (1834-1877)". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 9-10: 225-244.
- RALLO LOMBARTE, Artemi. (1995). "Poderes neutrales exentos de control gubernamental: Reflexiones constitucionales". *Revista de las Cortes Generales* 36: 105-136.

- RAMIÓ, Carles. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- RAMIÓ, Carles y Miquel SALVADOR SERNA. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIBOD
- RAMÍREZ, Manuel. (1997). *El Parlamento a debate*. Madrid: Fundación Centro de Estudios Constitucionales "Lucas Mallada" y Editorial Trotta.
- RAMÍREZ, Manuel. (1995). "Problemática actual del Parlamento". *Revista de Estudios Políticos* 87: 53-80.
- RAWLS, John. (1979). *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- REDERO, Manuel. (1997). "El sistema político (1875-1975)". En *Política y Gobierno en España*, Manuel Alcántara y Antonia Martínez (Eds.). Valencia: Tirant lo Blanch, pp.11-35.
- RHODES, R. (1997). "El institucionalismo". En *Teorías y Métodos de la Ciencia Política*, David Marsh y Gerry Stoker (Eds.). Madrid: Alianza, pp. 53-67.
- RÍO ALDAZ, Ramón del. (2000). *Revolución liberal, expolios y desastres de la primera guerra carlista en Navarra y en el frente del Norte*. Pamplona: Institución Príncipe de Viana.
- RODRÍGUEZ- AGUILERA DE PRAT, Césareo. (1987). "Acerca del conflicto de atribuciones entre el Consejo General del Poder Judicial y las Cortes Generales en materia electoral". *Revista Española de Derecho Constitucional* 19: 245-262.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. (1995). "La transparencia en la Administración Pública". *Revista Vasca de Administración Pública* 42: 447-466.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Angel. (1993). "La Administración Electoral. La Junta Electoral Central: naturaleza y organización". En *Curso sobre Derecho Electoral*, VV.AA. Madrid: Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial.
- RODRÍGUEZ PONTÓN, Francisco José. (1999). "Gobierno, Política y Administración: Elementos a debate para las Administraciones Independientes". *Revista Catalana de Dret Públic* 24: 189-232.
- ROMÁN MARUGÁN, Paloma. (1999). *Sistema Político Español*. Madrid: McGraw-Hill.
- ROMÁN MARUGÁN, Paloma. (1989). "Los partidos políticos". En *Ciencia Política*, Manuel Pastor (compilador). Madrid: McGraw-Hill, pp.185-230.
- ROMÁN MASEDO, Laura. (2005). "La responsabilidad pública en un contexto de cambio". *Sistema* 184-185: 141-160.
- ROSS, Alf. (1989) *¿Por qué democracia?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- RUBIO DE MEDINA, María Dolores. (2000). *El proceso sobre materia electoral*. Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A.

- RUBIO CARRACEDO, José. (1995). "Democracia mínima. El paradigma democrático". *Revista de Estudios Políticos* 89:165-189.
- RUEDA, José Carlos. (1998). *Legislación electoral española (1808-1977)*. Barcelona: Ariel.
- RUÍZ-NAVARRO PINAR, José L. (1986). "Artículo 66". En *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Luís María Cazorla Prieto (coord.). Madrid: Civitas.
- RUÍZ OLABUÉNGA, José Ignacio. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- SAINZ MORENO, Fernando. (1976). "La inamovilidad judicial". *Revista de Derecho Administrativo* 11: 639-652.
- SAIZ ARNAIZ, Alejandro. (1989). *Los Grupos Parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- SALA ARQUER, José Manuel. (1984). "El Estado neutral. Contribución al estudio de las Administraciones independientes". *Revista española de Derecho Administrativo* 42: 401-422.
- SALAZAR UGARTE, Pedro .2006. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SALLÁN LEYES, José María. (2001). *Modelos de estrategia formalizada y eficacia organizativa: el caso de las instituciones de educación superior europeas*. Tesis Doctoral. Barcelona: Universitat Politècnica de Calatunya.
- SALVADOR SERNA, Miquel. (2001). "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas". *Reforma y Democracia* 20: 73-108.
- SANCHEZ AGESTA, Luís. (1987). "Los Perfiles históricos de la Monarquía constitucional en España". *Revista de Estudios Políticos* 55: 9-25
- SANCHEZ AGESTA, Luís. (1984). *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SÁNCHEZ BLANCO, Ángel. (1985). "La Ley Electoral como instrumento de articulación institucional: La estructura orgánica y el procedimiento electoral de las Diputaciones Provinciales". *Revista de Administración Pública* 108: 87-108.
- SANCHEZ DE DIOS, Manuel. (1999). "Las Cortes Generales". En *Sistema Político Español*, Paloma Román Marugán (coordinadora). Madrid: McGraw-Hill, pp.83-111.
- SANDEL, Michael. (1982). *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente. (1890). *Curso de Derecho Político*. Madrid: Editorial Ricardo Fe.

- SANTAMARÍA OSSORIO, Julián. (1997). "Democracia parlamentaria y sistema de partidos". En *El parlamento a debate*, Manuel Ramírez (ed.). Madrid: Fundación Centro de Estudios Constitucionales "Lucas Mallada" y Editorial Trotta, pp.173-180.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan A. (1997). "La actividad del Gobierno y de la Administración Pública como objeto de control parlamentario". *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan A. (1987). "El régimen jurídico del proceso electoral". En *Las Cortes Generales*, Volumen I. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 199-212.
- SANTAOLALLA, Francisco. (1990). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Espasa Calpe.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. (1999). *Manual de Procedimiento Electoral* (4ª Edición). Madrid: Ministerio del Interior.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. (1998). "La Administración Electoral". En *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, Enrique Álvarez Conde (coordinador). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp.655-666.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. (1997). "La crisis del procedimiento electoral". En *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Enero 1993). Madrid: Congreso de los Diputados. pp.445-461.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. (1987). "La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral". *Revista de Derecho Político* 24: 31-56.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. (1986). "Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General". *Revista de Estudios Políticos* 53: 45-69.
- SANZ CID, Carlos. (1922). *La Constitución de Bayona*. Madrid: Reus.
- SARTORI, Giovanni. (2009). *La democracia en treinta lecciones*. Madrid: Taurus-Santillana.
- SARTORI, Giovanni. (2004). "¿Hacia dónde va la ciencia política?". *Política y Gobierno* XI (2): 349-354.
- SARTORI, Giovanni. (2003). *Qué es la democracia*. Madrid: Taurus.
- SARTORI, Giovanni. (1999). "En defensa de la representación política". *Claves de Razón Práctica* 91: 2-6.
- SARTORI, Giovanni. (1998). *Homo videns, La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.
- SARTORI, Giovanni. (1994). *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, Giovanni. (1988). *Teoría de la Democracia I y II*. Madrid: Alianza.

- SARTORI, Giovanni. (1984). *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, Giovanni. (1980). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza.
- SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel (1990). "Las garantías del derecho electoral". *Revista de las Cortes Generales* 20: 91-119.
- SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel. (1979). "El marco jurídico: la legislación electoral". En *Las elecciones legislativas*, Jorge De Esteban y Luís López Guerra (coord.). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp.25-63.
- SCHEDLER, Andreas. (2008) *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal del Acceso a la Información Pública (IFAI).
- SCHEDLER, Andreas. (2005a). "Argumentos y observaciones: de críticas internas y externas a la imparcialidad judicial. *Isonomía* 22: 65-95.
- SCHEDLER, Andreas. (2005b). "Calidad de la democracia y deliberación". Coloquio Internacional *Calidad de la democracia. Paradojas y contradicciones*. Guadalajara (México), 25-26 de abril de 2005.
- SCHEDLER, Andreas. (2000). "Incertidumbre institucional e interferencias de imparcialidad: El caso del Instituto Federal Electoral en México". *Política y Gobierno* VII (2): 383-421.
- SCHEDLER, Andreas. (1999a). "Conceptualizing Accountability". En *The Self-Restraining State: Power Accountability in New Democracies*, Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- SCHEDLER, Andreas. (1999b). "Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE". *Política y Gobierno* VI (1):187-222.
- SCHEDLER, Andreas. (1998). "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy* 9 (2): 91-107.
- SCHMITT. Carl. (1998). *La defensa de la Constitución: estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la constitución*. Madrid: Tecnos.
- SCHMITTER, Philippe C. (2005) "Las virtudes ambiguas de la medición de cuentas". *Metapolítica* 39: 61-75.
- SCHMITTER, Philippe C. y Terry L. KARL. (1993). "Qué es y qué no es la democracia". *Sistema* 116: 17-30.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.
- SCOTT, W. Richard (1995). *Institutions and Organizations*. Londres: Sage.
- SEGAL, Jeffrey A. y Harold SPAETH. (1993). *The Supreme Court and the Attitudinal Model*. Cambridge, G.B: Cambridge University Press.

- SELZNICK, Philip. (1948). "Bases de la Teoría de la Organización" ("Foundations of the theory of organization"). *American Sociological Review* 13:25-35. Traducido en Ramió, Carles y Xavier Ballart. (1993). *Lecturas de la Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, pp.195-212.
- SERENA VELLOSO, Cecilio. (1986). "Comentarios a los artículos 8, 10 a 15, 18 a 21 y 23 a 41 LOREG". En *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Luis María Cazorla Prieto (director). Madrid: Civitas.
- SEVILLA ANDRÉS, Diego. (1974). *Historia política de España (1808-1967). Volumen I y II*. Madrid: Editora Nacional.
- SEVILLA ANDRÉS, Diego. (1969). *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España, Volumen I y II*. Madrid: Editora Nacional.
- SHAPIRO, Ian. (2005). *El Estado de la Teoría Democrática*. Barcelona: Bellaterra.
- SHAPIRO, Martin. (1981). *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- SHEPSLE, Kenneth. (2007). "Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16: 15-34.
- SIMON, Dieter. (1985). *La independencia del juez*. Barcelona: Ariel.
- SIMON, Herbert A. (1962). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*. Madrid: Aguilar.
- SINGH, Jitendra V., Davis J. TUCKER y Agnes G. MEINHARD. (1999). "Cambio institucional y dinámica ecológica". En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 473-509.
- SOLÉ TURA, Jordi y Miguel Ángel APARICIO PÉREZ. (1985). *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Madrid: Tecnos.
- SOLOZABAL ECHAVARRÍA, Juan José. (1993). "Una visión institucional del proceso electoral". *Revista Española de Derecho Constitucional* 39: 63-80.
- STUART MILL, John. (2007). *Del Gobierno representativo* (4ª Edición). Madrid: Tecnos.
- SUTTON, Robert I. (1997). "The virtues of closet qualitative research". *Organization Science* 8: 97-106.
- TAYLOR, Steve J. y BOGDAN Robert. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós.
- TAYLOR, Michael. (1987). *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- THELEN, Kathleen y Sven STEINMO. (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics". En *Structuring politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, eds.

- S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth. Nueva York: Cambridge University Press, pp.1-32.
- THOENING, Jean Claude. (2003). "Institutional Theories and Public Institution: Traditions and Appropriateness". En *Handbook of Public Administration*, Guy Peters y J. Pierre. Londres: Sage Publications.
 - TIERNO GALVÁN, Enrique. (1968). *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1936)*. Madrid: Tecnos.
 - TOLBERT, Pamela y Lynne ZUCKER. (1996). "The Institutionalization of Institutional Theory". En *Handbook of Organization Studies*, Stewart Clegg, Cynthia Hardy y Walter Nord (eds.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
 - TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. (1994). "La Resistencia constitucional y los valores". *Doxa* 15-16: 635-650.
 - TOMAS VILLARROYA, Joaquín. (1985). *Breve historia del constitucionalismo español*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
 - TOMÁS VILLARROYA, Joaquín. (1969). *El Sistema Político del Estatuto Real (1834-1836)*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
 - TORRE SERRANO, Andrés. (1995). "La Ley Orgánica del Régimen Electoral General y el Censo Electoral". *Actualidad Administrativa* 3 : 49-64.
 - TORRE SERRANO, Andrés. (1990). "Problemas de la Administración Electoral Española". *Actualidad Administrativa* 41: 507-523.
 - TORRE SERRANO, Andrés. (1988). "La autonomía del Instituto Nacional de Estadística". *Revista Actualidad Fiscal* 46:
 - TORRES DEL MORAL, Antonio. (1992). *Principios de Derecho Constitucional Español*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
 - TORRES DEL MORAL, Antonio. (1981). "Los Grupos Parlamentarios". *Revista de Derecho Político* 9: 33-66.
 - TUDELA ARANDA, José. (2008). *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*. Madrid: Congreso de los Diputados.
 - TUÑÓN DE LARA, Manuel. (1985). *Historia de España. Textos y documentos de Historia Moderna y Contemporánea (siglos XVIII-XX)*. Barcelona: Labor.
 - TUÑÓN DE LARA, Manuel. (1976). *Estudios sobre el siglo XIX español* (5ª edición). Madrid: Siglo XXI.
 - TUÑÓN DE LARA, Manuel. (1968). *La España del siglo XIX (1808-1914)*, (2ª Edición). París: Librería Española.
 - UIP. (2004). "Fomento de la democracia parlamentaria para proteger los derechos humanos y alentar la reconciliación entre los pueblos y la alianza entre las naciones". En

110ª Asamblea de la UIP y Reuniones Conexas (Resultados de los Trabajos). México D.F., 15 a 23 de abril, pp.30-33.

- UGALDE, Luis Carlos. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral.
- ULL PONT, Eugenio (1978-1979). "Orígenes del Derecho Electoral Español". *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político* 2: 35-55.
- ULL PONT, Eugenio. (1974). "El sufragio censitario en el Derecho electoral español". *Revista de Estudio Políticos* 194: 125-170.
- ULL PONT, Eugenio. (1972). *Derecho electoral de las Cortes de Cádiz*. Madrid.
- URIARTE, Edurne. (2008). *Introducción a la Ciencia Política. La política en las sociedades democráticas* (2ª Edición). Madrid: Tecnos.
- VALLES, Josep María. (1986). "Sistema Electoral y democracia representativa: Nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política". *Revista de Estudios Políticos* 53: 7-28.
- VALLÉS, Josep María. (1983). "Derecho Electoral y Ley Orgánica: comentario al artículo 81.1 de la Constitución de 1978". *Revista de Derecho Político* número 18-19: 123-136.
- VALLES, Josep María. (1982). *Reforma electoral i coordenades polítiques. Els condicionants de la normativa electoral a Espanya i a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- VALLÉS, Josep María y Agusti BOSCH. (1997). *Sistemas Electorales y Gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.
- VAN DE VEN, Andrew H. y Marshall S. POOLE. (1990). "Methods to develop a grounden theory of innovation processes in the Minessota Innovation Research Program". *Organization Science* 1: 313-335.
- VARELA DÍAZ, Santiago. (1977). "La perspectiva histórica". En *El proceso electoral*, Jorge De Esteban (ed.). Barcelona: Labor, Politeia.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. (2006). "La Monarquía en las Cortes y en la Constitución de 1869". *Historia Constitucional* (revista electrónica) 7: <http://hc.rediris.es/07/index.html>. pp209-227.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. (2005). "Propiedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)". *Historia Constitucional* (revista electrónica), 6: <http://hc.rediris.es/06/index.html>.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. (2004). "La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional". *Revista Española de Derecho Político* 20: 95-106
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. (2003) "La Constitución de 1978 en la Historia española". *Revista Española de Derecho Constitucional* 69: 31-67.

- VEGA GODÍNEZ, Alejandro. (2007). "Instituciones e institucionalismos: matices y precisiones de cuatro escuelas neoinstitucionales". *Ide@s Concyteg* 2 (28): 730-741.
- VERGARA, Rodolfo (1997). "El Redescubrimiento de las Instituciones: de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política". En *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*, James G. March y Johan P. Olsen. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa y Fondo de Cultura Económica, pp. 11-16.
- VERGARA, Rodolfo (1993). "Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo". *Perfiles latinoamericanos* 003: 119-144.
- VILLORIA, Manuel. (2002). "La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España". Ponencia presentada al VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.
- VV. AA. (1993). *Derecho Electoral, Cuaderno de Derecho Judicial*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- WALL, Alan, Andrew ELLIS, Ayman AYOUB, Carl W. DUNDAS, Joram RUKAMBE y Sara STAINO. (2006). *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA.
- WALZER, Michael. (1993). *Las esferas de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, Max. (1991). "Parlamento y Gobierno en una Alemania reorganizada". En *Escritos políticos*, Joaquín Abellán (Edición). Madrid: Alianza
- WEBER, Max. (1964). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (Segunda Edición en español). México: Fondo de Cultura Económica.
- YACUZZI, Enrique. (2005). "El estudio de caso como metodología de investigación: teorías, mecanismos causales y validación". *CEMA Working Papers* 296: 1-37.
- YIN, Robert K.(1994). "Case Study Reserch. Design and Methods". London: Sage Publications.
- ZURBRIGGEN, Cristina. (2006). "El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas". *Revista de Ciencia Política* 26 (1): 67-83.
- ZUCKER, Lynne G. (1986). "Production of trust: Institutional sources and economic structure". *Research in Organizational Behavior* 8: 53-111.

